



Die an die Fraktion "Die Linke" versandte Fassung enthielt zu schützende Daten. Die vorliegende Fassung ist um solche Daten bereinigt worden.

Abschließende Mitteilung

an die Fraktion DIE LINKE.
im Deutschen Bundestag

über die Prüfung

öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der
Fraktionen des Deutschen Bundestages im
Wahljahr 2013

(Kapitel 0201, Titel 684 01)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 3 (alt II 5)- 2014 – 0743
(Teil Fraktion DIE LINKE.)

Potsdam, den 11. April 2017

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen	3
Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum	6
2 Vollständigkeit der Unterlagen	7
2.1 Thematische Einführung und normativer Kontext	7
2.2 Dokumentation, dass Vertragsgestaltungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich waren	9
2.2.1 Fest der Linken	9
2.2.2 Zuwendung an einen Bildungsverein	11
2.2.3 Stellungnahme der Bundestagsfraktion	12
2.2.4 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	13
3 Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	13
3.1 Thematische Einführung und normativer Kontext	13
3.2 Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	14
3.3 Weitere Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug	15
3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes	16
3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion	16
3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	17
4 Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	19
5 Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	19
5.1 Thematische Einführung und normativer Kontext	19
5.1.1 Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit	19

5.1.2	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	20
5.2	Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten	21
5.3	Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung	22
5.3.1	Allgemeines	22
5.3.1.1	Abgrenzungsschwierigkeiten	23
5.3.1.2	Abgrenzungsmaßstäbe	23
5.3.1.3	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	25
5.3.2	Finanzielle Wahlkampfunterstützung für Fraktionsmitglieder	29
5.3.3	Plakate für eine Veranstaltung in Brüssel	31
5.3.4	Regelmäßige Publikationen	33
5.3.4.1	Zeitung „Klar“	33
5.3.4.2	Zeitschrift „Clara“	35
5.3.4.3	Stellungnahme der Bundestagsfraktion zu den Publikationen Klar und Clara	38
5.3.4.4	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zu den Publikationen Klar und Clara	39
5.3.5	Veranstaltungsreihe Fraktion vor Ort	41
5.3.6	Bestellung von Parteiwerbemitteln	45
5.3.7	Anzeigen	45
5.3.8	Meinungsumfragen	47
5.3.9	Broschüre „Für ein Verbot aller Rüstungsexporte“	51
5.4	Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit	55
5.5	Zusammenfassende Würdigung	57

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Anteilige Finanzierung der Ausgaben für das „Fest der Linken“	9
Tabelle 2:	Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit“ gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG zusammenfasste	14
Tabelle 3:	Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für Veranstaltungen gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c AbgG zusammenfasste	15
Tabelle 4:	Für Schwerpunktwahlkreise eingesetzte Fraktionsmittel	29
Tabelle 5:	Termine und Stationen der Ostseetour	42
Tabelle 6:	Ausgaben für Veranstaltungen in Niedersachsen im Januar 2013	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Plakat zum Fest der Linken	10
Abbildung 2: Plakataktion in Brüssel	32
Abbildung 3: Grafik zur SPD aus Klar Nummer 28	34
Abbildung 4: Anzeige	46
Abbildung 5: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit nach § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG gemäß Rechnungen der Bundestagsfraktion für die Jahre 2005 bis 2013	55
Abbildung 6: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit im Verhältnis zu ihren Einnahmen aus Geldleistungen und zu ihren Gesamtausgaben (jeweils in Prozent)	56

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	-	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung vom 11. Juli 2014
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
BHO	-	Bundeshaushaltsordnung in der Fassung vom 3. Dezember 2015
GG	-	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Dezember 2014
GO-BT	-	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung vom 23. April 2014
HGB	-	Handelsgesetzbuch in der Fassung vom 5. Juli 2016
PartG	-	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung vom 22. Dezember 2015

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen im Jahr 2013 geprüft. Hierbei wendete er bei seinen vorherigen Prüfungen entwickelte einheitliche Maßstäbe an.

Bei seiner Prüfung der Maßnahmen der Bundestagsfraktion DIE LINKE. stellte der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Der Bundesrechnungshof konnte nicht alle Maßnahmen vollständig prüfen, da Unterlagen nicht oder nicht mehr vorhanden waren. Der Bundesrechnungshof konnte daher in diesen Fällen nicht feststellen, ob die Fraktion die öffentlichen Mittel rechtmäßig verwendete. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass diese nun nicht mehr prüfbaren Vorgänge teilweise nicht ordnungsgemäß waren (Nummer 2).
- 0.2 Die Bundestagsfraktion ordnete in ihrer Jahresrechnung nicht alle Ausgaben, die im Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen standen, der Öffentlichkeitsarbeit zu. Daher waren die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit höher als von der Bundestagsfraktion angegeben (Nummer 3).
- 0.3 Die Bundestagsfraktion setzte in mehreren Fällen öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein. So bezuschusste sie Wahlkampfmaßnahmen ihrer Direktkandidaten. Auch bei anderen Maßnahmen überschritt sie die Grenze einer zulässigen Unterrichtung über ihre parlamentarische Tätigkeit hin zur unzulässigen Parteiwerbung (Nummer 5).

1 Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum

(1) Die Fraktionen des Deutschen Bundestages (Bundestagsfraktionen) erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt.¹ Der Bundesrechnungshof prüft daher die Rechnungen der Bundestagsfraktionen sowie die Verwendung der den Bundestagsfraktionen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen.² Prüfungsmaßstäbe sind Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.³ Eine besondere Rolle spielt hierbei das Gebot, Fraktionsmittel zweckgebunden einzusetzen.⁴ Insbesondere dürfen die Bundestagsfraktionen sie nicht für Parteaufgaben nutzen.⁵

(2) Zuletzt hatte der Bundesrechnungshof öffentlichkeitswirksame Maßnahmen der Bundestagsfraktionen in den Haushaltsjahren 1999 bis einschließlich 2006 geprüft.⁶ In dieser Prüfung war die Bundestagsfraktion der PDS/DIE LINKE nicht berücksichtigt, da sich diese im Prüfungszeitraum erst mit Beginn der 16. Wahlperiode im Oktober 2005 konstituierte. In der Prüfung hat der Bundesrechnungshof allgemeine und grundsätzliche Maßstäbe entwickelt, um die Zulässigkeit einzelner Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen einheitlich zu bewerten.⁷ Der Bundesrechnungshof hat diese allgemeinen und grundsätzlichen Maßstäbe auch der Bundestagsfraktion DIE LINKE. übermittelt.⁸ Diese Maßstäbe legt er einheitlich seinen Prüfungen zugrunde.

¹ § 50 Absatz 1 Abgeordnetengesetz (AbgG).

² Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO); § 53 Absatz 1 AbgG.

³ Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 53 Absatz 1 AbgG.

⁴ § 50 Absatz 4 AbgG.

⁵ § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

⁶ Siehe hierzu die jeweiligen Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011 und die Schreiben des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, jeweils Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

⁷ Nummer 1 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011 sowie Nummer 1 bis 3 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, jeweils Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

⁸ Eine Kopie des allgemeinen Teils des Schreibens des Bundesrechnungshofes vom 22. November 2013 hat der Bundesrechnungshof der Bundestagsfraktion am 27. Mai 2014 übermittelt.

(3) Der Bundesrechnungshof hat nun erneut die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen geprüft. Geprüfter Zeitraum war das Wahljahr 2013. Der Bundesrechnungshof hat hierzu bei den Bundestagsfraktionen örtlich erhoben und in der Folgezeit weitere Unterlagen und Auskünfte eingeholt. Soweit erforderlich, hat der Bundesrechnungshof im Einzelfall auch Sachverhalte und Unterlagen aus zurückliegenden Zeiträumen in seine Erhebungen einbezogen. Geprüfte Stellen waren die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE. und FDP.

(4) Vorliegend hat der Bundesrechnungshof seine von ihm abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse zusammengefasst, soweit sie die damalige Bundestagsfraktion DIE LINKE. betreffen (folgend: Bundestagsfraktion). Dabei hat er auch die Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 21. Juli 2016 berücksichtigt. Ein Abschlussgespräch hatte bereits am 16. September 2014 stattgefunden, ein Gespräch über die vorläufigen Prüfungsergebnisse fand am 15. Juni 2016 statt.

2 Vollständigkeit der Unterlagen

2.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

Die Bundestagsfraktionen müssen über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen Buch führen.⁹ Diese Verpflichtung beruht vor allem darauf, dass sich die Bundestagsfraktionen aus Mitteln aus dem Bundeshaushalt finanzieren. Damit unterliegen sie der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.¹⁰ Dieser prüft, ob die Bundestagsfraktionen die Bundesmittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzen. Die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Prüfung hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach hervorgehoben.¹¹ Der Bundesrechnungshof kann aber nur wirksam und umfassend prüfen, wenn die Bundestagsfraktionen die entsprechenden Vorgänge ordnungsgemäß dokumentieren.

⁹ § 51 Absatz 2 Satz 1 AbgG.

¹⁰ Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 88 Absatz 1 BHO; § 53 Absatz 1 AbgG.

¹¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 91 und 134 (Juris); Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummer 84 ff. (Juris); siehe auch Nummer 5.3.

Sie müssen dem Bundesrechnungshof auf sein Verlangen alle Unterlagen vorlegen, die er aus seiner Sicht benötigt, um prüfen zu können.¹²

Die Bundestagsfraktionen müssen bei ihrer Buchführung die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beachten und den Gesetzeszweck berücksichtigen.¹³ Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sind teilweise im Handelsrecht kodifiziert. Demnach muss die Buchführung so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann.¹⁴ Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.¹⁵ Zusätzlich ist bei der Buchführung der Gesetzeszweck des Abgeordnetengesetzes zu berücksichtigen. Insbesondere müssen die Unterlagen also so vorgehalten werden, dass der Bundesrechnungshof die Geschäftsvorfälle – entsprechend seinem verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Auftrag – umfassend auch auf ihre Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hin prüfen kann. Ansonsten drohte nämlich ein erhebliches Kontroll- und damit strukturelles Vollzugsdefizit hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel. Dies wäre verfassungsrechtlich bedenklich, weil dann insbesondere nicht kontrolliert werden könnte, ob und in welchem Umfang die Bundestagsfraktionen öffentliche Mittel für Aufgaben ihrer Parteien einsetzen und diesen damit gegenüber anderen Parteien einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Vorteil verschaffen.¹⁶

Der Gesetzgeber hat normiert, dass die Rechnungsunterlagen der Bundestagsfraktionen mindestens fünf Jahre aufzubewahren sind.¹⁷

Die vom Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen stammten aus den Jahren 2012 und 2013. Die Aufbewahrungsfrist war daher zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2014 noch nicht abgelaufen.

¹² § 95 Absatz 1 BHO.

¹³ § 51 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

¹⁴ § 238 Absatz 1 Satz 2 Handelsgesetzbuch (HGB).

¹⁵ § 238 Absatz 1 Satz 3 HGB.

¹⁶ Vergleiche Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummer 66 ff. und 84 ff.; siehe Nummer 5.2.

¹⁷ § 51 Absatz 4 AbgG.

2.2 Dokumentation, dass Vertragsgestaltungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich waren

2.2.1 Fest der Linken

Die Bundestagsfraktion veranstaltete gemeinsam mit der Partei DIE LINKE., der parteinahen Rosa-Luxemburg-Stiftung und einer Tageszeitung im Jahr 2013 ein Straßenfest „Fest der Linken“ in Berlin Mitte. An der Tageszeitung war die Partei mittelbar zur Hälfte beteiligt. Die Bundestagsfraktion übernahm 41 846,62 Euro, also rund 50 Prozent der Gesamtausgaben.

Tabelle 1: Anteilige Finanzierung der Ausgaben für das „Fest der Linken“

Mitveranstalterin	von dieser getragene Kosten in Euro
Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag ¹⁸	41.846,62
Partei DIE LINKE. ¹⁹	
Rosa-Luxemburg-Stiftung ²⁰	
Tageszeitung ²¹	
Summe	

Ein gemeinsames Konzept der Veranstalter oder andere Unterlagen, die die Aufteilung der Finanzierung erläutern, legte die Bundestagsfraktion bei unserer Prüfung nicht vor. Somit war nicht erkennbar, welche der beteiligten Organisationen welche Maßnahmen gestaltet und finanziert hatte. Damit konnte der Bundesrechnungshof nicht prüfen, welche der öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen die Bundestagsfraktion durchgeführt hatte, und wie sich diese Maßnahmen inhaltlich darstellten.

Die vorhandenen Rechnungsunterlagen enthielten lediglich allgemeine Ausgabebepositionen wie

- anteilige Kosten Showbühne (8 300 Euro)
- anteilige Kosten Talkbühne (5 600 Euro)
- Infopavillon (3 600 Euro)
- Kosten Stromprojekt (5 400 Euro)
- Plakatierung (6 100 Euro)

¹⁸ Konto S46020.

¹⁹ Schreiben des Parteivorstands (Bundesschatzmeister) an die Bundestagsfraktion vom 2. Juli 2014.

²⁰ E-Mail der Bundestagsfraktion an den Bundesrechnungshof vom 10. Juli 2014 mit Aufstellung der Kostenbeteiligung der Rosa-Luxemburg-Stiftung (Konto 5012 Honorare-Sachposten).

²¹ Eine entsprechende Aufstellung hat die Bundestagsfraktion dem Bundesrechnungshof ausgehändigt („Kosten Pressefest 2013“).

Die für das Fest gedruckten Plakate und Werbeflyer sowie die Programme enthielten keinen Hinweis auf die Bundestagsfraktion als Mitveranstalterin. Außer dem Motto „Fest der Linken“ und dem Termin der Veranstaltung waren als Inhalte der Veranstaltung benannt: *Politik. Musik. Literatur. ND-Pressefest. Kinderfest.*

Abbildung 1: Plakat zum Fest der Linken



Quelle: Internetauftritt des Landesverbands Sachsen der Partei Die Linke²²

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beteiligung der Bundestagsfraktion am „Fest der Linken“ mangels ausreichender Dokumentation nicht abschließend beurteilen können.

Die Bundestagsfraktion war verpflichtet, ihre Geschäftsvorfälle prüfbar zu dokumentieren. Nach den gesetzlichen Regelungen waren diese Unterlagen aufzubewahren und dem Bundesrechnungshof auf Verlangen vorzuzeigen. Die Aufbewahrungsfrist war bei den örtlichen Erhebungen noch nicht abgelaufen.²³

Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Veranstaltungen von Bundes-

²² <https://www.dielinke-sachsen.de/politik/detail/article/fest-der-linken-2013-politik-musik-literatur-nd-pressefest-kinderfest/> (aufgerufen am 4. Oktober 2016).

²³ Siehe Nummer 3.1.

tagsfraktion und Partei stößt an die Grenzen der Zulässigkeit (Verbot der Parteifinanzierung).²⁴ Jedenfalls darf die Bundestagsfraktion hiermit nicht mittelbar die Partei finanzieren. Die Kostenaufteilung muss daher stets nach sachgerechten und nachprüfbaren Kriterien vorgenommen werden.

Die Bundestagsfraktion kam dieser Dokumentationspflicht nicht nach. So dokumentierte sie nicht, welche Veranstaltungsteile des „Fest der Linken“ ihr zuzurechnen waren, und ob es eine solche inhaltliche Aufteilung überhaupt gab. Es ließ sich den vorhandenen Unterlagen nicht einmal entnehmen, nach welchen Kriterien die Veranstalter die Finanzierung unter sich aufteilten. Der Bundesrechnungshof konnte somit insbesondere nicht prüfen, ob und in welchem Umfang die Kostenbeteiligung rechtmäßig war oder es sich (teilweise) um eine unzulässige direkte oder indirekte Subventionierung der Partei handelte.

Es gab allerdings Hinweise, dass die Bundestagsfraktion das „Fest der Linken“ – zumindest teilweise – nicht ordnungsgemäß abwickelte:

Schon der Name der Veranstaltung „Fest der Linken“ griff den Namen der Partei auf, ohne auf die Bundestagsfraktion hinzuweisen. Auch die Plakate und Werbeflyer enthielten keinen Hinweis auf die Bundestagsfraktion als Veranstalterin, in ihrer Werbewirkung kamen sie vielmehr der Partei zugute. Dies waren Indizien dafür, dass die finanzielle Beteiligung der Bundestagsfraktion eine Subventionierung der Partei gewesen sein könnte und damit unzulässig gewesen wäre.²⁵ Unzulässig wäre es auch, wenn die Bundestagsfraktion Veranstaltungsteile (mit)finanziert hätte, die nicht die Unterrichtung über ihre parlamentarische Arbeit zum Gegenstand hatten.

2.2.2 Zuwendung an einen Bildungsverein

Die Bundestagsfraktion zahlte Euro an einen eingetragenen Verein. Der Verein war nach eigener Darstellung²⁶ ein unabhängiger Bildungsverein, der sich ursprünglich aus Kursangeboten für Zeitungsprojekte der Partei

²⁴ Nummer 7 der Neusser Kriterien der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001.

²⁵ Siehe zum zulässigen Umfang des Einsatzes öffentlicher Mittel für Maßnahmen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit Nummer 5.3.

²⁶ Internetseite des Vereins (aufgerufen am 2. Februar 2016).

DIE LINKE. und ihres Umfelds entwickelt hatte.²⁷ Er veranstaltete jährlich einen Kongress für „Medienschaffende und Nutzende“. Der Internetseite des Vereins ließ sich beispielsweise auch entnehmen, dass er unter anderem eine Veranstaltung ausgerichtet hatte, deren Zielgruppe „in erster Linie [...] Mitglieder der Partei DIE LINKE.“ waren.

Die Bundestagsfraktion zahlte den Betrag im April 2013 als Pauschale für „die Kooperation“ bei dem Kongress vom 11. bis 17. März 2013 in Berlin.²⁸ Der Kongress bestand aus der „LiMAwerkstatt“ mit Workshops sowie der „LiMAarena“, welche den Leitsatz „FAIR|ÄNDERN“ zum Motto hatte. Die Rechnung führte für die Gegenleistung aus „Präsentation während des Kongresses mit Stand, Publikationen für Teilnehmer*innen in Tagungsunterlagen, Präsentation auf Bildschirmen in Tagungsräumen“ sowie „Eintrittskarten für Workshops für Abgeordnete und Mitarbeiter*innen“.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Mangels einer detaillierten Auflistung, wofür genau die Bundestagsfraktion eine Pauschale in dieser Höhe gezahlt hatte, konnte der Bundesrechnungshof weder die ordnungsgemäße noch die wirtschaftliche Verwendung der Mittel umfassend prüfen. So stand nicht fest, dass die „Kooperation“ eine Aufgabe der Fraktion war. Die Subventionierung von Kongressen bzw. Medienorganisationen gehört nicht zu den Aufgaben einer Bundestagsfraktion. Sie hätte daher hierfür keine öffentlichen Mittel einsetzen dürfen. Dies galt erst recht, wenn die Unterstützung des Vereins mittelbar der Partei zugutekommen sollte. Sofern der Leistung keine adäquate Gegenleistung gegenüberstand, wäre dies zudem unwirtschaftlich.

2.2.3 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, dass es sich beim Fest der Linken und dem Kongress jeweils um Kooperationsveranstaltungen gehandelt habe. Dies belegten die Pauschalabrechnungen. Beim Fest der Linken hätten die Partner die Leistungen pauschal unter sich aufgeteilt. Bei dem Kongress hätten die gepackten Infopakete dazu gedient, den Teilnehmern

²⁷ Selbstbeschreibung auf der Internetseite des Vereins (aufgerufen am 21. August 2014, inzwischen gelöscht).

²⁸ Rechnung vom 26. März 2013; Beleg 161300900.

einen Einblick in die Arbeit der Bundestagsfraktion zu vermitteln.

Die Pauschalierung habe die Abrechnung vereinfachen sollen. Es sei nicht beabsichtigt gewesen, hierdurch Leistungen zu verbergen oder die Nachprüfbarkeit zu erschweren. Die Bundestagsfraktion hat zugesagt, die Hinweise aus der Prüfung aufzugreifen und beim Fest der Linken künftig nur für die Programmpunkte aufzukommen, die ihr zuzurechnen sind.

2.2.4 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Pauschalierung die Abrechnung stark vereinfachte. Dies hatte jedoch zur Folge, dass sich nicht mehr prüfen ließ, ob die Bundestagsfraktion tatsächlich nur für zulässige Gegenleistungen (Fraktionsaufgaben) bezahlt hatte oder ob sie – wenn auch möglicherweise unbeabsichtigt – mittelbar die Partei unterstützt hatte.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage der Bundestagsfraktion, seine Hinweise künftig zu beachten. Er wird dies gegebenenfalls in einer späteren Prüfung erneut aufgreifen.

3 Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit

3.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

Der Gesetzgeber hat die Bundestagsfraktionen verpflichtet, Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit gesondert auszuweisen und hierüber öffentlich Rechenschaft zu legen.²⁹ Gerade weil eine Abgrenzung zwischen fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit und Parteiwerbung im Einzelfall schwierig sein kann³⁰, dient es der Transparenz, zumindest die Gesamtsumme der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion richtig auszuweisen.

²⁹ § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG.

³⁰ Siehe hierzu Nummer 5.3.1.

3.2 Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit

In ihrer Rechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2013 wies die Fraktion Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit von **1 552 428,90** Euro aus.³¹ Diesen Betrag hatte die Fraktion aus der Summe der Salden folgender Sachkonten ermittelt:

Tabelle 2: Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit“ gemäß 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG zusammenfasste

Sachkonto	Bezeichnung	Betrag in Euro
S46005	Erstattungen an Vorstandsmitglieder	4.762,92
S46100	Öffentlichkeitsarbeit allgemein	28.646,65
S46110	Produktion Podcast/Filme/Interviews/Clips	98.844,38
S46120	Clara	
S46130	Klar	
S46140	Lotta	
S46150	Folder	45.539,01
S46160	Reader/Broschüren	84.894,43
S46170	Anzeigen	102.368,42
S46180	Internet-Auftritt	
S46190	Erhebungen, Analysen, Umfragen	168.206,50
S46200	Pressekonferenzen/Pressearbeit	28.250,20
S46600	Reisekosten	132.818,32
S46610	Reisekosten Redakteure	1.450,80
S49120	Versand Zeitungen/Zeitschriften	208.921,15
S49130	Versand Folder/andere Publikationen	39.655,82
S49140	Rahmenvertrag	28.560,00
Summe der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit:		1.552.428,90

Nicht enthalten und nicht ermittelbar waren die der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnenden Personalressourcen und die darauf entfallenden Ausgabenanteile.

³¹ Bundestagsdrucksache 18/2380 vom 19. August 2014.

3.3 Weitere Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug

In ihrer Rechnung wies die Fraktion Ausgaben für Veranstaltungen in Höhe von 478 773,63 EUR aus, die sie aus der Summe der Salden folgender Sachkonten ermittelt hatte:

Tabelle 3: Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für Veranstaltungen gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c AbgG zusammenfasste

Sachkonto	Bezeichnung	Betrag in Euro
S46000	sonstige Veranstaltungen	131.424,60
S46020	Fest der Linken	41.846,62
S46030	Pressefeste	10.893,93
S46040	Klausuren	22.292,13
S46050	Anhörungen/Konferenzen	40.970,76
S46055	Fachgespräche	3.352,15
S46070	Fraktion vor Ort	122.842,43
S46071	Kommunaltour	5.408,94
S46080	Teilnahme an Messen	28.242,07
S46090	Neujahrsempfang	71.500,00
Summe der Ausgaben für Veranstaltungen:		478.773,63

Viele dieser Veranstaltungen hatten einen Öffentlichkeitsbezug und keinen bloßen internen Charakter.

Beispiele:

- Das Fest der Linken war ein jährliches Fest, das die Bundestagsfraktion als Mitveranstalterin für die interessierte Öffentlichkeit ausrichtete.³²
- Die unter dem Schlagwort „Fraktion vor Ort“ durchgeführten Veranstaltungen richteten sich ebenfalls an die Öffentlichkeit. Die Bundestagsfraktion bewarb sie in diversen Zeitungsanzeigen.³³
- Bei dem Neujahrsempfang der Bundestagsfraktion nahmen im Wesentlichen externe Gäste teil (kalkuliert wurde mit 600 Teilnehmenden)³⁴.
- Auch bei Pressefesten und der Teilnahme an Messen steht typischerweise die Außenwirkung im Vordergrund, so dass auch hierfür getätigte Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen waren.

³² Siehe hierzu auch Nummer 2.2.1.

³³ Siehe hierzu auch Nummer 5.3.5.

³⁴ Schreiben des Fraktionsservice an den Fraktionsvorstand von 11. Dezember 2013.

3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hatte ihre Ausgaben nicht immer zutreffend gebucht. Sie hätte alle Ausgaben, die inhaltlich den öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen zuzuordnen sind, dort ausweisen müssen. Dies galt insbesondere für Veranstaltungen, die ihrer Außendarstellung dienen. Die Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit waren daher – betrachtet man nur die in den Beispielen genannten Veranstaltungen – um mindestens 275 000 Euro³⁵ höher als von ihr ausgewiesen.

Hinzu kamen Personalausgaben. Den Anteil der Personalausgaben, der auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit entfällt, müssen die Bundesfraktionen in ihren Rechnungen nicht gesondert ausweisen. Die Gesamthöhe der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit ist insoweit stets unvollständig.

3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion auf das Abgeordnetengesetz verwiesen. Dieses regelt, dass die Bundestagsfraktion ihre Ausgaben verschiedenen Bereichen zuordnen müsse. Es definiert jedoch nicht, welche Ausgaben wo genau zu buchen seien und wie Ausgaben für Veranstaltungen von Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit abzugrenzen seien. Seit Bestehen der Bundestagsfraktion im Jahre 2005 habe sie sämtliche Veranstaltungen dem Bereich „Veranstaltungen“ zugeordnet.

Es sei aus tatsächlichen Gründen nicht möglich, die Personalkosten für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit anteilig auszuweisen.

Im Ergebnis habe sie korrekt gebucht. Bisher seien die jährlich eingereichten, vom unabhängigen Wirtschaftsprüfer testierten Rechnungslegungen an den Präsidenten des Deutschen Bundestages auch nie beanstandet worden. Die Bundestagsfraktion hat auf eine ebenfalls dem Bundesrechnungshof übermittelte Stellungnahme ihres Wirtschaftsprüfers verwiesen. Darin hat dieser ausgeführt, dass die Buchführung der Bundestagsfraktion im Allgemeinen anerkannten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung entspreche. Dies gelte insbesondere für die Gebote der Kontinuität, Kontenklarheit und Vollständig-

³⁵ Erläuterung der Rechnung: 41 846,62 Euro (Fest der Linken) + 122 842,43 Euro (Fraktion vor Ort) + 71 500 Euro (Neujahrsempfang) + 10 893,93 Euro (Pressefeste) + 28 242,07 Euro (Messeteilnahmen) = 275 325,05 Euro.

keit sowie das Transparenzgebot. Die Ausgaben seien dem Posten Veranstaltungen oder Öffentlichkeitsarbeit nach bestem Wissen und Gewissen unter Berücksichtigung des erkennbaren Normzwecks zugeordnet worden. Insbesondere sei es nach den gesetzlichen Gliederungsvorschriften nicht zulässig, die auf die Öffentlichkeitsarbeit entfallenden Personalkosten gesondert bei der Öffentlichkeitsarbeit auszuweisen. Dies würde im Übrigen eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung mit differenzierten Kostenstellen und Kostenträgern erfordern.

Änderungen müssten die Bundestagsfraktionen fraktionsübergreifend in einer entsprechenden Richtlinie vereinbaren.

3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Für die Zuordnung der Ausgaben zu den Positionen der Fraktionsrechnung gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 AbgG bestehen keine gesetzlichen Vorgaben. Demzufolge ist auch die inhaltliche Abgrenzung zwischen den Rechnungspositionen *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* und *Ausgaben für Veranstaltungen* nicht ausdrücklich geregelt.

Im Ergebnis sind aber nach Ansicht des Bundesrechnungshofes alle Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen einschließlich derjenigen für entsprechende Veranstaltungen den *Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit* zuzuordnen. Ist eine Veranstaltung bei der Bundestagsfraktion (auch) nach außen oder gar an die mediale Öffentlichkeit gerichtet, steht diese Außenwirkung regelmäßig im Mittelpunkt und prägt die gesamte Veranstaltung. Es handelt sich also genau genommen nicht um eine Veranstaltung mit Öffentlichkeitswirkung als Nebeneffekt, sondern um eine öffentlichkeitswirksame Maßnahme in Form einer Veranstaltung. Hinzu kommt der verfassungsrechtliche Hintergrund der Ausgabengliederung. Die Öffentlichkeitsarbeit gehört nicht zum Kern der parlamentarischen Tätigkeit einer Bundestagsfraktion. Sie dient vielmehr dazu, die Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit zu unterrichten.³⁶ Bei ihr besteht immer die latente Gefahr, dass sie in erster Linie Parteizwecken dient, was unzulässig wäre. Die Abgrenzung, wann sie gerade noch oder nicht mehr

³⁶ Einzelheiten siehe Nummer 5.3.1.

zulässig ist, ist oft schwierig.³⁷ Insoweit kann eine möglichst vollständige Erfassung aller Maßnahmen mit Öffentlichkeitswirkung im entsprechenden Gliederungspunkt in der Rechnungslegung zumindest dazu beitragen, den Gesamtaufwand der einzelnen Bundestagsfraktionen transparent und vergleichbar zu machen. Nur so lassen sich auch Indizien dafür erkennen, ob eine Bundestagsfraktion ihre Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit möglicherweise in unzulässiger Art und Weise ausgeweitet hat.³⁸

Als Veranstaltungen sind dagegen diejenigen Veranstaltungen zu erfassen, die ausschließlich nach innen gerichtet sind – also insbesondere Veranstaltungen für die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktion oder gesellige Veranstaltungen für die Fraktionsmitglieder und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Nur bei einer einheitlichen Buchung sind die Ausgabenpositionen der Bundestagsfraktionen untereinander vergleichbar. Nur so lassen sich sowohl die Entwicklung dieser Ausgaben bei den einzelnen Bundestagsfraktionen als auch die Ausgaben der verschiedenen Bundestagsfraktionen untereinander vergleichen. Die Prüfung auch der anderen Bundestagsfraktionen zeigt aber, dass die Bundestagsfraktionen nicht einheitlich buchen. Dies erschwert einen sachgerechten Vergleich der Fraktionsausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof hält daher ebenso wie die Bundestagsfraktion einheitliche klarstellende Regelungen für erforderlich.

Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof bereits ausgeführt, dass die Bundestagsfraktionen den Anteil der Personalausgaben, der auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit entfällt, nach der geltenden Rechtslage nicht ausweisen müssen. Er hat darauf hingewiesen, dass daher die tatsächliche Gesamthöhe der Gesamtausgaben für Öffentlichkeitsarbeit nicht ermittelt werden kann. Bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit können die Personalausgaben die sonstigen Ausgaben teilweise deutlich überschreiten (Beispiele: Internetseiten, Facebook-Seiten, Betreuung von Twitter-Accounts usw.). Nehmen Bundestagsfraktionen hierfür externe Dienstleister in Anspruch, müssen sie die Ausgaben in vollem Umfang in den Ausgabepositionen für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen abbilden. Erledigen sie diese Aufgaben mit eigenem Personal,

³⁷ Siehe hierzu im Einzelnen Nummer 5.4.

³⁸ Siehe hierzu Nummer 5.4.

entsteht ebenfalls Aufwand. Dieser lässt sich jedoch im Nachhinein nicht mehr ermitteln. Probleme können sich dann auch ergeben, wenn die Bundestagsverwaltung zweckwidrig eingesetzte Mittel zurückfordern und dazu deren Höhe ermitteln muss.³⁹

4 Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen

Der Bundesrechnungshof prüft, ob die Fraktionen mit den ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln wirtschaftlich umgehen. Die Wirtschaftlichkeit bestimmt sich anhand der Relation zwischen Mitteleinsatz und Zweckerreichung.⁴⁰ Beispielsweise erfordert das Gebot der Wirtschaftlichkeit, dass der Auftraggeber vor der Vergabe von Aufträgen den Marktpreis sondiert und hierzu in der Regel mehrere Angebote einholt. Insbesondere bei größeren Vertragsvolumina muss er nachhalten, warum er Verträge zu den jeweiligen Bedingungen mit dem jeweiligen Vertragspartner schließt.

Der Bundesrechnungshof bewertet nicht, ob eine bestimmte Maßnahme politisch erforderlich ist.⁴¹

Bei seiner stichprobenhaften Prüfung hat der Bundesrechnungshof keine Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit festgestellt.⁴²

5 Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen

5.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

5.1.1 Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit

Die Bundestagsfraktionen dürfen die Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen.⁴³ Aufgabe der Fraktionen ist es, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufrei-

³⁹ Siehe Nummer 5.5.

⁴⁰ Vergleiche die Gesetzesbegründung zu § 53 AbgG, Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993 (dort noch § 52 AbgG).

⁴¹ § 53 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

⁴² Siehe zur Nichtprüfbarkeit mangels ausreichender Dokumentation Nummer 2.2.

⁴³ § 50 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

inander abstimmen sowie eine umfassende Information ihrer Fraktionsmitglieder unterstützen.⁴⁴ Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung „*dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit*“ bestimmt und insoweit zweckgebunden.⁴⁵ Ausdrücklich verboten ist den Bundestagsfraktionen, dass sie Parteaufgaben wahrnehmen.⁴⁶ Dies gründet auf ihrer Stellung. Die Bundestagsfraktionen sind zwar nicht Teil der öffentlichen Verwaltung.⁴⁷ Sie sind jedoch als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt.⁴⁸ Als solche dürfen sie die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht nutzen, um durch Unterstützung der sie tragenden Partei in den Wettstreit der Parteien um Wählerstimmen einzugreifen. Dies würde diese nämlich gegenüber denjenigen Parteien, die nicht im Bundestag vertreten sind, bevorzugen und damit die Chancengleichheit der Parteien bei der Wahl beeinträchtigen. Ebenfalls sind die Aufgaben der Bundestagsfraktionen von der individuellen Sphäre der einzelnen Abgeordneten abzugrenzen. Die Abgeordneten erhalten für ihre Mandatsarbeit eigene Mittel. Es ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig, dass Bundestagsfraktionen die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel hierfür zusätzlich einsetzen.⁴⁹

5.1.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

(1) Die Fraktionen dürfen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.⁵⁰ Der zulässige Umfang einer solchen Unterrichtung ist gesetzlich nicht detailliert geregelt. Aus der Zweckbindung der öffentlichen Geldmittel für Fraktionsaufgaben⁵¹ lässt sich jedoch unmittelbar ableiten, dass sie diese Geldmittel auch nur dann für Öffentlichkeitsarbeit einsetzen dürfen, wenn sie über Fraktionstätigkeit unterrichten. Hierbei muss „der Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zu

⁴⁴ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 (Aktenzeichen 2 BvE 1/88), Randnummer 134 (Juris).

⁴⁵ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 (Aktenzeichen 2 BvE 1/88), Randnummer 134 (Juris).

⁴⁶ § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

⁴⁷ § 46 Absatz 3 AbgG.

⁴⁸ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit dem Urteil vom 19. Juli 1966 (Aktenzeichen 2 BvF 1/65), Randnummer 133 (Juris) bis zuletzt Beschluss vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12, Randnummer 71 (Juris).

⁴⁹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 (Aktenzeichen 2 BvE 1/88), Randnummer 134 (Juris).

⁵⁰ § 47 Absatz 3 AbgG.

⁵¹ Siehe soeben Nummer 5.1.1.

den Fraktionsaufgaben“ ausweislich der Gesetzesbegründung „eindeutig“ sein.⁵² Ein besonders strenger Maßstab ist anzusetzen, wenn es um die Abgrenzung zur Öffentlichkeitsarbeit der Parteien geht.⁵³ Entsprechendes gilt für die Abgrenzung zur mandatsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit.⁵⁴

Die Frage, ob die Fraktionen dies beim Einsatz staatlicher Mittel beachtet haben, unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vollumfänglich der Prüfung und Bewertung durch den Bundesrechnungshof.⁵⁵ Ist eine Maßnahme danach zulässig, kann die Fraktion frei entscheiden, ob sie diese unter politischen Gesichtspunkten für erforderlich hält. Dies betrifft beispielsweise die Frage, welche inhaltlichen Schwerpunkte eine Fraktion setzen möchte.

(2) In seiner vorangegangenen Prüfung hatte der Bundesrechnungshof bereits ausführlich dargestellt, inwieweit die Bundestagsfraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel zur Unterrichtung der Öffentlichkeit einsetzen dürfen.⁵⁶ Er hatte einzelne Maßnahmen der Bundestagsfraktionen daraufhin untersucht. Die bei dieser Prüfung entwickelten Maßstäbe hat er nun auch auf die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen im Wahljahr 2013 angewandt und weiterentwickelt.

5.2 Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages erhalten eine monatliche Kostenpauschale.⁵⁷ Diese dient dem pauschalen Ausgleich für alle mandatsbedingten Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw. einschließlich der hiermit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit⁵⁸), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu

⁵² Gesetzesbegründung zu § 47 AbgG, Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993.

⁵³ Siehe hierzu Nummer 5.3.

⁵⁴ Siehe hierzu Nummer 5.2.

⁵⁵ Siehe zuletzt den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12, Randnummer 86 (Juris).

⁵⁶ Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679; Schreiben an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013 (gleiches Aktenzeichen).

⁵⁷ § 12 Absatz 2 AbgG.

⁵⁸ Nummer 1.1.4 der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 18. November 2011 an die Bundestagsfraktionen, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

bestreiten sind.⁵⁹ Solche mandatsbedingten Aufgaben gehören nicht zu den Aufgaben der Bundestagsfraktionen. Die Bundestagsfraktionen dürfen sie daher nicht finanzieren (Verbot der Doppelfinanzierung bereits mit der Amtsausstattung abgegoltener Aufwendungen).

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Wüppesahl-Urteil“ ausgeführt:

„Sollte ein Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung (§12 AbgG) erhält, so müsste diese Verwendung durch den Bundestagspräsidenten unterbunden und durch den Bundesrechnungshof beanstandet werden.“⁶⁰

Ebenfalls dürfen die Bundestagsfraktionen keine Aufwendungen von Abgeordneten übernehmen, die deren privater Lebensführung dienen. Hierfür erhalten die Abgeordneten eine sogenannte Abgeordnetenentschädigung als Alimentation.⁶¹ Eine zusätzliche Zahlung durch die Fraktion würde gegen das verfassungsrechtliche Gebot verstoßen, alle Abgeordneten gleich zu behandeln und damit auch gleich zu bezahlen.⁶²

(2) Bei seinen stichprobenhaften Prüfungen hat der Bundesrechnungshof keine Verstöße gegen das Verbot der Finanzierung mandatsbedingter Aufgaben festgestellt.

5.3 Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung⁶³

5.3.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Fraktionen staatliche Mittel für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einsetzen, die die Grenze zur Parteiwerbung überschreiten. Dies wäre nicht zulässig. Der Gesetzgeber hat die Bedeutung dieses Verbots besonders betont, indem er es ausdrücklich sowohl für die Fraktionen als auch für die Parteien festgeschrieben hat: Parteien dürfen keine

⁵⁹ § 12 Absatz 2 Nummer 4 AbgG.

⁶⁰ BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

⁶¹ § 11 AbgG; BVerfGE 40, 296 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, 1. Leitsatz.

⁶² BVerfGE 40, 296, 317 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, Randnummer 43 f. (Juris).

⁶³ Nummer 1.4.3 der Prüfungsmittelungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

Spenden von Fraktionen annehmen.⁶⁴ Hierunter zählen alle Geld- oder geldwerten Leistungen, also auch die Finanzierung parteiwerbender Maßnahmen.⁶⁵ Unzulässige Spenden müssen die Parteien unverzüglich an die Bundestagsverwaltung weiterleiten.⁶⁶ Verstoßen Parteien hiergegen, müssen sie das Dreifache des entsprechenden Betrags abführen. Zuständig für die Sanktionierung ist der Präsident des Deutschen Bundestages.⁶⁷

5.3.1.1 Abgrenzungsschwierigkeiten

Die Abgrenzung der (zulässigen) Unterrichtung der Fraktion von der (unzulässigen) Parteiwerbung ist besonders wichtig, aber im Einzelfall auch besonders schwierig. Es besteht ein direkter Wirkzusammenhang: Unterrichtet die Fraktion über ihre Arbeit und Positionen, wird sie diese naturgemäß in ein positives Licht rücken. Die Unterrichtung hat daher immer einen werbenden Effekt für die Fraktion selbst. Naturgemäß strahlt dieser werbende Effekt immer auch auf die Partei(en) aus, welche die Fraktion trägt bzw. tragen. Die Positionen von Partei und Fraktion sind in aller Regel identisch. Dieser unvermeidliche Nebeneffekt ist in bestimmten Grenzen verfassungsrechtlich hinzunehmen zugunsten des Anliegens, den innerparlamentarischen Willensbildungsprozess auch auf Ebene der Fraktionen für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Eine randscharfe Trennung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit ist insoweit nicht immer möglich.

5.3.1.2 Abgrenzungsmaßstäbe

Dieser parteiwerbende Effekt ist jedoch in der Konsequenz dann aber auch nur insoweit hinzunehmen, als er notwendige Folge der Unterrichtung über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion ist. Die Fraktion darf ihn nicht zum Selbstzweck machen. Sie darf nicht für politische Positionen, die Partei oder ihre Fraktionsmitglieder werben. Demzufolge müssen bei allen Maßnahmen die Sachinhalte im Vergleich zu eventuell werbenden Elementen stets überwiegen (Sachlichkeitsgebot).⁶⁸ Entscheidend ist hierbei der Gesamteindruck einer

⁶⁴ § 25 Absatz 2 Nummer 1 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG).

⁶⁵ §§ 26 Absatz 1, 24 Absatz 4 Nummer 4 PartG; siehe auch Sophie-Charlotte Lenski, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit – Skizze einer Kontrolltrias, DÖV 2014, Seite 585 ff. (Seite 589).

⁶⁶ § 25 Absatz 4 PartG.

⁶⁷ § 31 c Absatz 1 PartG.

⁶⁸ Nummer 1.4.1 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom

Maßnahme.⁶⁹ Als Minimum ist zu fordern, dass die Fraktionen erkennbar als Fraktionen in Erscheinung treten, um eine Abgrenzung zur Parteiarbeit überhaupt zu ermöglichen. Auch darf sich ihre Öffentlichkeitsarbeit nur auf ihre eigene Arbeit und damit aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität grundsätzlich nicht auf die Arbeit künftiger Legislaturperioden des Parlaments beziehen.⁷⁰ Die Bundestagsfraktionen des nachfolgenden Parlaments sind allenfalls Rechtsnachfolger.⁷¹ Sie sind daher nicht rechtsidentisch.

Ein besonders strenger Maßstab gilt vor Wahlen, da dann die Chancengleichheit der um Wählerstimmen konkurrierenden Parteien besonders gefährdet ist. Mit der Abstimmung und der anschließenden Verkündung des Wahltermins rücken die anstehenden Wahlen immer mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach dargelegt, dass Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit durch die Fraktionen, die in anderen Zeiten noch als zulässig angesehen werden können, vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können.⁷² Ob derartige Maßnahmen zulässig sind, lässt sich also stets nur im jeweiligen Kontext beurteilen. Ein Anstieg der Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen im Vergleich zu den anderen Jahren der Legislaturperiode ist ein Indiz dafür, dass die Maßnahmen Einfluss auf den Wahlausgang haben sollen und damit wahlwerbenden Charakter haben. Dieses Indiz kann entkräftet werden, wenn die Bundestagsfraktionen über aktuelle parlamentarische Vorgänge berichten.

In der engeren Vorwahlzeit (etwa mindestens sechs Monate vor dem Wahltag, also hier etwa im zeitlichen Zusammenhang mit der Verkündung des Wahltermins⁷³) dürfen die Bundestagsfraktionen ihre mit öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit allenfalls aufrechterhalten, keinesfalls jedoch ausweiten.⁷⁴ Die Bundesregierung einigte sich am 6. Februar 2013 auf den 22. September 2013 als Termin für die nächste Bundestagswahl. Der

18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

⁶⁹ Nummer 3.1 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen: II 5 – 2008 – 0679.

⁷⁰ Nummer 1.4.2 der Prüfungsmitteilung an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

⁷¹ § 54 Absatz 1 Nummer 3, Absatz 7 AbgG.

⁷² Nummer 3.2 der Schreiben des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

⁷³ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vom 2. März 1977 (2 BvE 1/76), Randnummer 78 (Juris).

⁷⁴ Nummer 3.2 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

Bundespräsident legte diesen Wahltermin am 8. Februar 2013 in seiner Anordnung über die Bundestagswahl 2013 fest. Die Anordnung wurde am 13. Februar 2013 im Bundesgesetzblatt verkündet.⁷⁵

In der Schlussphase des Wahlkampfes (etwa sechs Wochen vor dem Wahltermin, also hier spätestens ab dem 11. August 2013) sind Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen sind in engen Grenzen denkbar, etwa wenn es sich um aktuelle parlamentarische Ereignisse handelt.

5.3.1.3 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Der Bundesrechnungshof leitet diese Maßstäbe, wie bereits in der letzten Prüfung mitgeteilt, aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab. Da die Bundestagsfraktionen erfahrungsgemäß dem Bundesrechnungshof insoweit vorwerfen, er übertrage damit unreflektiert die lediglich für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung geltende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die hiervon zu unterscheidenden Bundestagsfraktionen, legt der Bundesrechnungshof seine Gründe hierfür nachfolgend ausführlich dar. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes beruht auf einer intensiven Auseinandersetzung mit den die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tragenden Erwägungen.

Das Bundesverfassungsgericht betont seit dem Jahr 1966 den Grundsatz, dass sich in einer Demokratie die Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk vollziehen muss.⁷⁶ Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozess bedürften einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.⁷⁷ Die Fraktionen seien Teile und ständige Gliederungen des Bundestages und hätten den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern. Als Gliederungen des Bundestages seien sie der organisierten Staatlichkeit eingefügt⁷⁸.

⁷⁵ Bundesgesetzblatt 2013 Teil I Seite 165.

⁷⁶ Beginnend mit BVerfGE 20, 56, 99 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 117 (Juris).

⁷⁷ BVerfGE 20, 56, 99 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 117 (Juris).

⁷⁸ BVerfGE 20, 56, 104 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 129 (Juris).

In der Grundsatzentscheidung zu den Schranken der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit⁷⁹ begründet das Bundesverfassungsgericht seine Auffassung sehr ausführlich. Nicht übersehen werden darf dabei, dass das Bundesverfassungsgericht sich bei seiner kompletten Begründung nicht allein auf die Bundesregierung bezieht, sondern durchgehend das Handeln der Staatsorgane und hierbei ausdrücklich das Handeln von Parlament und Regierung in gleicher Weise behandelt.

Da sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen müsse und nicht umgekehrt, sei es den Staatsorganen verwehrt, auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Bundestag und Bundesregierung hätten nur einen zeitlich begrenzten Auftrag und dürften nicht dafür werben, wieder gewählt zu werden.⁸⁰ Die finanziellen Mittel, mit denen der Staat erhalten werde, würden von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbracht und seien dem Staat zur Verwendung für das allgemeine Wohl anvertraut. Nicht mehr von dieser Bindung gedeckt sei es jedoch, wenn bei einem so entscheidend auf das Staatsganze bezogenen Vorgang, wie der Wahl der Volksvertretung, die von der Allgemeinheit erbrachten und getragenen finanziellen Mittel und Möglichkeiten des Staates zugunsten oder zu Lasten von politischen Parteien in parteiergreifender Weise eingesetzt würden.⁸¹ Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen (Regierung und gesetzgebenden Körperschaften) sei auch nicht zulässig in Form von Öffentlichkeitsarbeit.⁸² Regierung und gesetzgebende Körperschaften dürften allerdings der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.⁸³

An diese auf **Parlament und Regierung** bezogene ausführliche Begründung schließen sich dann die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die

⁷⁹ BVerfGE 44, 125 ff. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76.

⁸⁰ BVerfGE 44, 125, 140 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 49 f. (Juris).

⁸¹ BVerfGE 44, 125, 143. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 54 (Juris).

⁸² BVerfGE 44, 125, 147 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 62 (Juris).

⁸³ BVerfGE 44, 125, 147 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 63 ff. (Juris).

regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit an. Tragende Begründung ist, dass es sich bei der Regierung um ein Staatsorgan handelt, das sich aus von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbrachten Mitteln finanziert. In dem Verfahren ging es schließlich nur um Maßnahmen der Bundesregierung. Nur deshalb bezog sich das Bundesverfassungsgericht bei seinen Vorgaben nur auf die Regierung. Anders war dies in der ausführlichen Begründung, aus der es die Vorgaben ableitete, wann zulässige Öffentlichkeitsarbeit in unzulässige Wahlwerbung umschlägt. Demzufolge gelten diese Vorgaben auch für den Bundestag.

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung geht somit klar hervor, welche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Staatsorgane **Bundestag und Bundesregierung** nicht aus den „von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbrachten“ Steuermitteln finanzieren dürfen. Da die Fraktionen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nichts anderes sind als Teile und ständige Gliederungen des Bundestages und damit Teile der organisierten Staatlichkeit⁸⁴, und sie deshalb ebenfalls aus Steuermitteln finanziert werden dürfen, kann für sie nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nichts anderes gelten.

Dass auch das Bundesverfassungsgericht dies genauso sieht, hat es in seinem Kammerbeschluss vom 19. Mai 1982⁸⁵ eindeutig zum Ausdruck gebracht. Hier hat es seine für **Bundesregierung und Bundestag** geltende Begründung aus dem Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung schlicht auf die **Fraktionen als Teile eines Staatsorgans** übertragen und dabei ausdrücklich auf das Urteil aus dem 44. Band verwiesen.

Auch die öffentlichen Mittel, die in die Fraktionszuschüsse fließen, würden grundsätzlich von allen Staatsbürgern ohne Ansehen ihrer politischen Anschauungen erbracht und seien dem Staat zur Verwendung für das gemeine Wohl anvertraut. Diese Zweckbindung schließe es aus, dass diese Mittel bei

⁸⁴ BVerfGE 20, 56, 104 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 129 (Juris); BVerfGE 62, 194, 202 = Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. November 1982, Aktenzeichen: 2 BvH 3/80, Randnummer 27 (Juris); BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

⁸⁵ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 1982 - 2 BvR 630/81, NVwZ 1982, Seite 613ff.

dem auf das Staatsganze bezogenen Vorgang der Wahl in parteiergreifender Weise eingesetzt würden. Daraus folge, dass es auch den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt sei, ihnen als Teil eines Staatsorgans aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellte Zuschüsse zur Finanzierung des Wahlkampfes von Parteien zu verwenden.⁸⁶

Es bleibt festzuhalten:

Die Beschränkungen des Bundesverfassungsgerichts für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung gründen sich nicht auf Besonderheiten der Exekutive, sondern auf die Zweckbindung der allgemeinen Steuermittel, aus denen sich die Staatsorgane Bundesregierung und Bundestag finanzieren. Es ist daher konsequent, diese auch auf die Fraktionen des Bundestages als dessen Teile zu übertragen, soweit deren Maßnahmen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Diese Konsequenz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss aus dem Jahr 1982 selbst gezogen. Die Entscheidung war lediglich deshalb ein (ablehnender) Beschluss des Vorprüfungsausschusses, weil das Gericht nicht ausschließen konnte, dass die betroffene Fraktion die kritisierten Maßnahmen gerade nicht aus Steuermitteln, sondern aus freien Einnahmen der Fraktion finanziert hatte.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich somit, dass die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in Vorwahlzeiten auch auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen zu übertragen sind. Auch wenn von Parlamentsfraktionen naturgemäß keine Neutralität verlangt werden kann, dürfen sie nicht mit staatlichen Mitteln in parteiergreifender Weise in Wahlkämpfe eingreifen.

Dies ist für den Bundesrechnungshof eine ausreichende Grundlage, um die entsprechenden Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, insbesondere in Vorwahlzeiten anzuwenden.

⁸⁶ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 1982 am angegebenen Ort Seite 614.

5.3.2 Finanzielle Wahlkampfunterstützung für Fraktionsmitglieder

(1) Am 30. August 2012 fasste der Fraktionsvorstand unter dem Tagesordnungspunkt „Direktwahlkreise“ folgenden Beschluss:

„Nach der Aufstellung der Direktkandidaten werden aus **dem Budget [...] für die Schwerpunktwahlkreise (16) insgesamt 50 000,00 Euro** (durchschnittlich 3 125 Euro) für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen zur Verfügung gestellt...“⁸⁷

In der Folge beantragten neun Direktkandidatinnen und -kandidaten aus den Schwerpunktwahlkreisen unter Berufung auf diesen Vorstandsbeschluss entsprechende Mittel und erhielten hierfür insgesamt 24 119 Euro:

Tabelle 4: Für Schwerpunktwahlkreise eingesetzte Fraktionsmittel

Tatsächlich aus Fraktionsmitteln erstatteter Betrag in Euro	Mit diesem Betrag finanzierte Aktivität
3 132,55	- Ausgaben von Euro, die einem MdB im Zusammenhang mit dem „Friedensfest der Linken“ in Eberswalde am 1. September 2013 entstanden waren.⁸⁸ - Erstattung für eine Wählerpotentialanalyse im Bundestagswahlkreis (Euro am 13. Mai 2013).⁸⁹
3 125,00	- Fertigung von Tafeln (farbiger Direktdruck) für eine Bilanzausstellung (10 Jahre im Bundestag) (November 2012).⁹⁰
3 106,19	- Ausgaben für eine Veranstaltung im Wahlkreis am 5. Juni 2013 in Höhe von Euro⁹¹ - Entwurf und die Herstellung der Druckunterlagen für eine Broschüre (Euro, 14. Juni 2013)⁹²
2 972,62	- Produktion und Ausstrahlung eines Wahlwerbespots (Euro; August/September 2013)⁹³ - Anzeigen in verschiedenen Medien des Wahlkreises mit der Einladung zu der Veranstaltung „Friedensfest Strausberg“ (Euro; August 2013)⁹⁴
2 631,39	- Fotoprojekt zur Bundestagswahl 2013 (Euro; 22. Mai 2013)⁹⁵ - Bilanzbrochure (Euro vom 24. Juli 2013)⁹⁶

⁸⁷ Tagesordnungspunkt 2 des Protokolls der 70. Sitzung des Vorstandes der Fraktion DIE LINKE. im 17. Deutschen Bundestag vom 30. August 2012.

⁸⁸ Beleg 161302267 vom 19. September 2013.

⁸⁹ Beleg 161301503 vom 24. Juni 2013.

⁹⁰ Beleg 161202562 vom 6. Dezember 2012 (Die Rechnung an das MdB lautete insgesamt über 3 700,92; die Bundestagsfraktion erstattete dem MdB 3 125 Euro.).

⁹¹ Beleg 161301213 vom 31. Mai 2013, Beleg 161301346 vom 31. Mai 2013 und Beleg 161301771 vom 7. Juni 2013.

⁹² Beleg 161301394 vom 14. Juni 2013.

⁹³ Schreiben des MdB an die Fraktion vom 28. August 2013, Beleg 161301919.

⁹⁴ Beleg 161201705 vom 18. August 2013, Beleg 161201733 vom 25. August 2013 und Beleg 161302125 vom 5. September 2013.

⁹⁵ Beleg 161301328 vom 22. Mai 2013.

Tatsächlich aus Fraktionsmitteln erstatteter Betrag in Euro	Mit diesem Betrag finanzierte Aktivität
2 660,14	- Druck von - 2 100 Bilanz-Foldern (Euro, 13. Juni 2013)⁹⁷ und - 2 100 Flyern, Postern und Plakaten (Euro, 25. Juli 2013)⁹⁸ - Ausgaben für ein Fotoprojekt (Halbporträt; Euro vom 5. Juni 2013)⁹⁹
2 500,00	- Herstellung einer Bilanz-Broschüre. ¹⁰⁰
2 491,43	- Druck und Verteilung von Infoblättern im Juni 2013 - 28 680 Stück – Infoblatt eines MdB (Euro)¹⁰¹ - 28 680 Stück zum Thema „Hochwasser“ (Euro)¹⁰²
1 500,00	- Ausgaben für Beschallungs- und Lichttechnik anlässlich einer Veranstaltung am 20. April 2013 in Erfurt. ¹⁰³
24 119,32	

(2) Die Bundestagsfraktion hätte die ihr aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel nicht für Wahlkampfmaßnahmen der Direktkandidatinnen und Direktkandidaten einsetzen dürfen. Die genannten Maßnahmen waren schon bei isolierter Betrachtung weitgehend nicht zulässig:

Beispiele:

- **Bilanzbroschüren:** In der Vorwahlzeit unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen besonderen Restriktionen.¹⁰⁴ Daher ist es auch unzulässig, wenn sie anlässlich bevorstehender Bundestagswahlen Leistungsbilanzen erstellen und veröffentlichen. Dies hat der Bundesrechnungshof wiederholt festgestellt und entsprechende Sachverhalte kritisiert.¹⁰⁵ Zwar können solche Bilanzen auch eine Übersicht über die Arbeit der Bundestagsfraktionen in der ablaufenden Legislaturperiode vermitteln. Die damit verbundene Werbung für eine Fortsetzung der Fraktionsarbeit für weitere vier Jahre kommt jedoch einer Wahlempfehlung gleich. Der werbende Effekt für die Partei ist daher bei solchen Bilanzen generell kein bloß unvermeidlicher Nebeneffekt, sondern bei wirklichkeitsnaher Betrachtung der Haupteffekt.

⁹⁶ Beleg 161301670 vom 24. Juli 2013.

⁹⁷ Beleg 161301382 vom 13. Juni 2013.

⁹⁸ Beleg 161301789 vom 25. Juli 2013.

⁹⁹ Beleg 161301262 vom 5. Juni 2013.

¹⁰⁰ Beleg 161301453 vom 24. Juni 2013.

¹⁰¹ Beleg 161301617 vom 28. Juni 2013.

¹⁰² Beleg 161301616 vom 2. Juli 2013.

¹⁰³ Beleg 161200942 vom 5. Mai 2012.

¹⁰⁴ Siehe oben Nummer 5.3.1.2.

¹⁰⁵ Siehe hierzu Nummer 3.2 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

- **Wahlwerbespots:** Wahlwerbespots sind typische Wahlwerbemittel der Parteien. Bundestagsfraktionen dürfen sie daher nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren.
- **Wählerpotentialanalysen:** Von Bundestagsfraktionen veranlasste Meinungsumfragen durch demoskopische Institute und Beratungen, die sich auf deren Ergebnisse stützen, bergen eine erhebliche Gefahr der missbräuchlichen Mittelverwendung für Parteizwecke. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Umfragen während oder zur Vorbereitung eines Wahlkampfes stattfinden und Daten erheben sollen, die den Wahlkampf unterstützen.

Hinzu kam, dass die Bundestagsfraktion die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit in den „Schwerpunktwahlkreisen“ von Direktkandidatinnen und -kandidaten konzentrierte. Maßgeblich für die Entscheidung, welche konkreten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt und finanziert werden sollten, war daher alleine die Bedeutung des Wahlkreises und damit der mit jeder Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen verbundene wahlwerbende Effekt für die sie tragende Partei. Die Parteiwerbung war also kein unvermeidlicher Nebeneffekt, sondern Hauptzweck der Maßnahmen.

(3) Die Bundestagsfraktion hat in ihrer Stellungnahme dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass sie den Beschluss nicht hätte fassen und die Maßnahmen nicht finanzieren dürfen. Sie hat zugesichert, dies nicht zu wiederholen.

5.3.3 Plakate für eine Veranstaltung in Brüssel

(1) Die Bundestagsfraktion beschaffte im April 2013 für Euro 60 Digitaldruckplakate mit dem Text

„Feuert die Troika, nicht die Menschen!“

jeweils 20 mal auf Deutsch, Englisch und Französisch. Der Aufdruck enthielt keine weiteren Angaben, auch keinen Hinweis auf die Bundestagsfraktion. Die Plakate wurden während eines europäischen Aktionstages anlässlich des EU-Frühjahrgipfels in Brüssel verwendet. An dem Aktionstag beteiligten sich auch Mitglieder der Bundestagsfraktion. Bei dem Brüsseler Aktionstag waren neben den Plakaten auch Fahnen mit der Aufschrift „DIE LINKE.“ zu sehen. Plakate und Fahnen waren ähnlich gestaltet (weiße Schrift auf rotem Grund).

Abbildung 2: Plakataktion in Brüssel

Quelle: Internetseite einer Abgeordneten

(2) Mit der Finanzierung der Plakate verstieß die Bundestagsfraktion gegen das Verwendungsverbot, weil sie öffentliche Mittel für Parteiaufgaben einsetzte.

Plakate mit Parolen sind typische Werbemittel, wie sie auch Parteien im Wahlkampf nutzen. Ähnlich wie Werbeträger in Form von sogenannten Give-aways genügen sie den Anforderungen an das Sachlichkeitsgebot generell nicht, da bei objektiver Betrachtung die Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit kaum noch eine bzw. gar keine Rolle spielt.¹⁰⁶ Daher können sie allenfalls dann zulässig sein, wenn ein Bezug zur Fraktionsarbeit – und damit überhaupt erst die Möglichkeit der Abgrenzung zur Partei – eindeutig gegeben und erkennbar ist. Dies gilt insbesondere für ihren Einsatz in der Vorwahlzeit. Dazu gehört zunächst als Minimalstandard, dass die Fraktion als Urheberin klar hervorgeht. Schon dies war hier nicht der Fall. Die Bundestagsfraktion trat nicht als „Fraktion“ in Erscheinung. Ganz im Gegenteil waren auf der Veranstaltung und im unmittelbaren räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit den Plakaten auch Fahnen der Partei zu sehen. Somit musste ein objektiver Betrachter die Plakate als Plakate der Partei wahrnehmen. Die Aufmachung der Plakate verstärkte diesen Effekt weiter, insbesondere hatten die Plakate den gleichen

¹⁰⁶ Siehe hierzu auch Nummer 3.1.5 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

Farbton (weiße Schrift, roter Hintergrund) wie die Parteifahnen. Auch dienten die plakativen Parolen auf den Plakaten nicht einer sachlichen Unterrichtung, sondern hatten Wahlkampfcharakter.

(3) Die Bundestagsfraktion hat in ihrer Stellungnahme dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass sie die Plakate nicht hätte finanzieren dürfen. Insbesondere hat sie anerkannt, dass allgemeine politische Forderungen nicht alleine dadurch parlamentarisch werden, dass Mitglieder der Bundestagsfraktion sie auf Demonstrationen zeigen.

5.3.4 Regelmäßige Publikationen

5.3.4.1 Zeitung „Klar“

Die Bundestagsfraktion gab die Zeitung „Klar“ heraus. Im Jahr 2013 erschienen drei Ausgaben, davon zwei vor dem Wahltag. Für die Produktion dieser drei Ausgaben wendete die Fraktion rund Euro auf. Die Zeitung wurde als Beilage von Tageszeitungen oder direkt kostenlos verteilt. Sie war und ist auch auf der Internetseite der Bundestagsfraktion kostenlos zugänglich.¹⁰⁷

- Die KLAR Nummer 28¹⁰⁸ („Frühjahr 2013“) erschien am 27. Februar 2013 in einer Auflagenhöhe von 1,2 Mio. Exemplaren. Über Tageszeitungen wurden davon 56 900 Exemplare verteilt. Die Ausgabe umfasste zwölf Seiten.
- Die KLAR Nummer 29 („Sommer 2013“) erschien am 23. April 2013 in einer Auflagenhöhe von 1,5 Mio. Exemplaren. Davon wurden 56 900 Stück ebenfalls über Tageszeitungen verteilt. Die Ausgabe umfasste zwölf Seiten.

Die Zeitung entsprach von Stil und Aufmachung einer Boulevardzeitung mit kompaktem Format. Insbesondere die Überschriften waren teilweise plakativ.

Beispiele:

- „Die große Verbraucherabzocke“¹⁰⁹
- „Reichtum umfair-teilen“¹¹⁰
- „Knochenjob am Flughafen – Schufterei im Laderaum“¹¹¹

¹⁰⁷ <http://www.linksfraktion.de/publikationen/> (aufgerufen am 10. Februar 2016).

¹⁰⁸ Nummerierung jeweils entsprechend der Nummerierung auf den Papierexemplaren; auf der Internetseite der Bundestagsfraktion sind die Ausgaben abweichend nummeriert.

¹⁰⁹ Ausgabe Nummer 29, Titelseite.

¹¹⁰ Ausgabe Nummer 29, Titelseite.

¹¹¹ Ausgabe Nummer 30, Seite 4.

Die Zeitung enthielt Artikel über Themen, mit denen sich die Partei und die Bundestagsfraktion beschäftigen. Hierbei beschrieb sie deren Position an zahlreichen Stellen mit „DIE LINKE“.

Beispiele:

- „DIE LINKE. tritt dafür ein...“¹¹²
- „das will DIE LINKE. ändern“¹¹³
- „DIE LINKE. will diese sozial ungerechte Politik endlich beenden“¹¹⁴

In vielen Artikeln setzte sich die Zeitung mit der Politik der damals amtierenden und vorherigen Bundesregierungen auseinander. Die Ausgabe Nummer 28 beschäftigte sich auch mit dem damals bevorstehenden Wahlkampf. Die Titelseite enthielt u. a. ein Foto mit acht Bundestagsabgeordneten und dem Text: „am 21. Januar 2013 präsentierte DIE LINKE. ihr Spitzenteam für eine sozial gerechte Politik in Deutschland. [...]“. Auf derselben Seite sowie auf Seite fünf befasste sich ein Artikel mit dem Thema „Was passiert, wenn die SPD regiert.“ Diesen leitete eine Grafik ein, die den SPD-Schriftzug zerbröckelnd darstellte. Daneben befand sich eine Grafik, die aus einem Stempelaufdruck „verschenkte Stimme“ bestand.

Abbildung 3: Grafik zur SPD aus Klar Nummer 28



Der Artikel begann mit der Einleitung: „Kaum ist die SPD im Wahlkampf angekommen, entdeckt sie ihr soziales Gewissen. Das passiert immer vor Wahlen.“ Er endete mit der Schlussfolgerung: „Alle, die einen Politikwechsel wünschen

¹¹² Ausgabe Nummer 29, Seite 5.

¹¹³ Ausgabe Nummer 29, Seite 3.

¹¹⁴ Ausgabe Nummer 28, Titelseite.

und wollen, müssen wissen: Jede Stimme für Steinbrück ist eine verschenkte Stimme, die Erfahrung der Jahre ab 1998 lehrt es.“

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hätte die Zeitung Klar nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen. Schon sprachlich stellte die Zeitung immer wieder nicht auf Positionen der Bundestagsfraktion ab, sondern beschrieb, wie „DIE LINKE“ zu bestimmten Themen und Sachverhalten stand. Dies führte dazu, dass die Grenzen zwischen Bundestagsfraktion und Partei sprachlich weitgehend aufgehoben waren.

Inhaltlich waren die Grenzen aufgehoben, weil Mitglieder der Bundestagsfraktion in ihrer Eigenschaft als Kandidaten der Partei für den Wahlkampf im Mittelpunkt der Berichterstattung standen. Klar überschritten waren sie, weil die Zeitung eine Wahlempfehlung gab. Erschwerend kam hinzu, dass der plakative Stil die Ebene einer sachlichen Unterrichtung verließ. Unter diesem Gesamteindruck war bei einer Gesamtschau der parteiwerbende Effekt nicht bloß ein hinzunehmender notwendiger Nebeneffekt einer Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion. Er stand vielmehr bei objektiver Betrachtung mindestens gleichwertig daneben, wenn nicht sogar teilweise deutlich im Vordergrund. Hinzu kam, dass die Zeitung nicht tagesaktuelle Themen behandelte, so dass sie nur kurzfristig nutzbar gewesen wäre. Es bestand vielmehr aufgrund der hohen und in der Nähe zur Wahl steigenden Auflage von 1,2 bzw. 1,5 Millionen in besonderem Maße eine Gefahr, dass die Bundestagsfraktion oder gar die Partei die Zeitung als Wahlwerbeinstrumente verwendeten. Ob und in welchem Umfang dies tatsächlich geschah, ließ sich im Nachhinein nicht prüfen.

5.3.4.2 Zeitschrift „Clara“

(1) „Clara“ war ein Magazin der Bundestagsfraktion, das der umfassenderen Information über parlamentarische Initiativen dienen sollte. Es erschien viermal im Jahr. Die Bundestagsfraktion versandte es kostenlos an Abonnenten. Es war und ist im Internet kostenlos abrufbar.¹¹⁵ Die Bundestagsfraktion wollte in dieser Zeitschrift über ihre Aktivitäten, Initiativen und Vorhaben informie-

¹¹⁵ <http://www.linksfraktion.de/publikationen/> (Aufgerufen am 11. Februar 2016).

ren, wobei Themen im Mittelpunkt stehen sollten, die die aktuelle politische Diskussion auf Bundesebene bestimmten.

Im Jahr 2013 erschienen vor der Bundestagswahl drei Ausgaben:

- Clara Nummer 27 erschien im Februar 2013, Clara Nummer 28 erschien im April 2013. Beide hatten eine Auflage von rund 85 000 Stück. Die Druckkosten betrugen gut bzw. Euro.¹¹⁶
- Clara Nummer 29 erschien am 17. Juni 2013 in einer Auflagenhöhe von 300.000 Stück. Die reinen Druckkosten betrugen knapp Euro.¹¹⁷

(2) Der Bundesrechnungshof hat die letztgenannte Ausgabe näher geprüft. Sie hatte den engsten zeitlichen Zusammenhang zur Bundestagswahl und kostete vor allem aufgrund der höheren Auflage auch ein Vielfaches der anderen Ausgaben.

Die Bundestagsfraktion fasste den Inhalt der Ausgabe Nummer 29 wie folgt zusammen:

„Die Ausgabe bilanziert die aktuelle Wahlperiode, berichtet über Erfolge und präsentiert politische Themen...“¹¹⁸

In einer von der Bundestagsfraktion auf der Internetseite einer Tageszeitung geschalteten Banneranzeige warb sie für diese Ausgabe der Clara wie folgt:

„Wir halten Wort! Vier Jahre linke Politik im Bundestag. Rück- und Ausblick auf 80 Seiten in einer Sonderausgabe der Clara.“¹¹⁹

Die Ausgabe enthielt ein Interview mit dem Fraktionsvorsitzenden¹²⁰, in dem dieser die politischen Positionen der Bundestagsfraktion und der Partei darstellte. Das Interview begann mit der Aussage „Zuerst würde es einen deutlichen Abbau der Demokratie bedeuten, wenn DIE LINKE. nicht in den Bundestag einzöge.“ Später hieß es unter anderem: „Deshalb wird es auch höchste Zeit, dass beispielsweise durch die Wahl der Partei DIE LINKE. ein Signal

¹¹⁶ Auszug des Kontos S46120.

¹¹⁷ Auszug des Kontos S46120.

¹¹⁸ <http://www.linksfraktion.de/clara/100-prozent-sozial-wie-linke-mindestlohn-praxisgebuehr-steuern-politik-veraendert/> (aufgerufen am 10. Februar 2016).

¹¹⁹ Banneranzeige auf der Startseite der taz in der 22. Kalenderwoche des Jahres 2013, Beleg 161301464 vom 21. Juni 2013.

¹²⁰ „In vielen Fragen vertreten wir gesellschaftliche Mehrheiten“, <http://www.linksfraktion.de/clara/100-prozent-sozial-wie-linke-mindestlohn-praxisgebuehr-steuern-politik-veraendert/in-vielen-fragen-vertreten-wir-gesellschaftliche-mehrheiten/> (aufgerufen am 11. Februar 2016).

gesetzt wird, dass man mehr soziale Gerechtigkeit fordert. [...] Jetzt müssen wir mit Leidenschaft kämpfen, um ein gutes Ergebnis zu erreichen.“

Ein anderer Artikel¹²¹ beschäftigte sich mit dem Verhältnis zwischen der Partei DIE LINKE. und den Gewerkschaften. Hierin hieß es unter anderem: „Angesichts der bestehenden Machtverhältnisse ist keine Partei alleine in der Lage, politische Projekte für die Allgemeinheit durchzusetzen. [...] Dies setzt voraus, dass zwischen den sozialen Kräften und Bewegungen und der Partei DIE LINKE. ein Verhältnis besteht, das Agieren auf gleicher Augenhöhe erlaubt.“ Der Artikel erwähnte die Bundestagsfraktion nur am Rande. Auch andere Artikel befassten sich mit der Rolle der Partei DIE LINKE. und allenfalls am Rande mit der Bundestagsfraktion. So beschäftigte sich der Artikel „Etwas Neues im Osten“ mit der Rolle der Partei DIE LINKE. im Parteiensystem.¹²² Darin hieß es unter anderem: „Auch im Wahlkampf 2013 wird das Lied der Angleichung der Lebensverhältnisse erneut gesungen. [Für] DIE LINKE, die das schon immer anmahnte und inzwischen zur gesamtdeutschen Partei wurde, mag das als Diebstahl politischer Ideen erscheinen [...]. In der Partei DIE LINKE. ist dafür der Begriff Erfahrungsvorsprung geprägt worden [...].“ Die Bundestagsfraktion warb im Internet und in Printmedien für die Ausgabe der Clara. Sie zahlte hierfür insgesamt über 3 600 Euro.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hätte für die Clara keine öffentlichen Mittel einsetzen dürfen. Sie hätte hierfür auch keine Werbeanzeigen finanzieren dürfen.

In der Vorwahlzeit unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen besonderen Restriktionen.¹²³ Daher ist es auch unzulässig, wenn sie anlässlich bevorstehender Bundestagswahlen Leistungsbilanzen erstellen und veröffentlichen. Dies hat der Bundesrechnungshof wiederholt festgestellt und entsprechende Sachverhalte kritisiert.¹²⁴ Zwar können solche Bilanzen auch

¹²¹ „Gemeinsam muss der Wandel erstritten werden“, <http://www.linksfraktion.de/clara/100-prozent-sozial-wie-linke-mindestlohn-praxisgebuehr-steuern-politik-veraendert/gemeinsam-muss-wandel-erstritten-werden/> (aufgerufen am 11. Februar 2016).

¹²² <http://www.linksfraktion.de/clara/100-prozent-sozial-wie-linke-mindestlohn-praxisgebuehr-steuern-politik-veraendert/etwas-neues-osten/> (aufgerufen am 11. Februar 2016).

¹²³ Siehe oben Nummer 5.3.1.2.

¹²⁴ Siehe hierzu Nummer 3.2 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundes-

eine Übersicht über die Arbeit der Bundestagsfraktionen in der ablaufenden Legislaturperiode vermitteln. Die damit verbundene Werbung für eine Fortsetzung der Fraktionsarbeit für weitere vier Jahre kommt jedoch einer Wahlempfehlung gleich. Der werbende Effekt für die Partei ist daher bei solchen Bilanzen generell kein bloß unvermeidlicher Nebeneffekt, sondern bei wirklichkeitsnaher Betrachtung der Haupteffekt.

Die Bundestagsfraktion überschritt in dem Magazin „Clara“ zum Teil die Grenzen einer zulässigen fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit. Das Magazin war keine klassische – vor Wahlen unzulässige – Leistungsbilanzbrochure, in der die Bundestagsfraktion im Wesentlichen über ihre Politik und Arbeit der vergangenen vier Jahre berichtete. Vielmehr enthielten die Beiträge teilweise wenig oder keine Informationen zur parlamentarischen Tätigkeit der Bundestagsfraktion. Sie stellten die (Positionen der) Partei DIE LINKE. in den Mittelpunkt. Der werbende Effekt für die Partei war damit noch höher und direkter als bei einer klassischen Leistungsbilanzbrochure. Hinzu kam, dass die Ausgabe in der 3,5fachen Auflagenhöhe der vorherigen Ausgaben erschien. Dies erhöhte die Gefahr, dass das Magazin auch von der Partei oder für die Partei als Wahlwerbungsinstrument verwendet wurde. Ob und in welchem Umfang dies tatsächlich geschah, ließ sich im Nachhinein nicht prüfen.

5.3.4.3 Stellungnahme der Bundestagsfraktion zu den Publikationen Klar und Clara

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst ausgeführt, dass die beiden Publikationen über die Arbeit der Bundestagsfraktion informierten. Hierzu nutzten sie die ganze Bandbreite journalistischer Formen und Stilmittel. Gerade vor dem Hintergrund eines allseits beklagten Politikverdrusses versuche „Klar“, auf Lesegewohnheiten breiter Schichten der Bevölkerung einzugehen. Ansonsten würde sie viele Menschen nicht mit politischen Information erreichen und ihnen damit die Möglichkeit vorenthalten, am demokratischen Willensbildungsprozess teilzuhaben. Plakativer Stil ermögliche vielfach überhaupt erst den Zugang zur sachlichen Unterrichtung über politische Prozesse und deren Auswirkung auf die Betroffenen.

Beide Publikationen erschienen regelmäßig. Dies zeige, dass sie nicht auf Wahltermine gerichtet seien. Deswegen sei ein gleichwertiger oder gar vorder-

gründig Partei werbender Effekt für bevorstehende Wahlen nicht gegeben. Die Kritik an veränderten Auflagenhöhen werde sie berücksichtigen. Allerdings falle die Informationsnachfrage in Zeiten zugespitzter politischer Auseinandersetzungen höher aus. Direkt im Wahlkampf würden die Publikationen nicht eingesetzt.

Die Publikationen hätten Themen zum Gegenstand, mit denen sich Partei und Bundestagsfraktion beschäftigten. Es sei daher nicht richtig, alleine aus dem sprachlichen Bezug zur Partei in Texten und dem Hinweis auf das politische Gewicht von Bundestagsabgeordneten für ihre die Bundestagsfraktion tragende Partei ein Verschwimmen von Grenzen zwischen Bundestagsfraktion und Partei herzuleiten. Solche Grenzen gebe es inhaltlich und personell auf politische Position bezogen nicht und könne es auch nicht geben.

Allen konkret benannten Sachverhalten lägen mannigfaltige parlamentarische Aktivitäten zugrunde, so dass es immer einen Bezug zur Arbeit der Bundestagsfraktion gebe.

Dies betreffe genauso die Auseinandersetzung mit der Bundesregierung und ihre früheren Wahlversprechen sowie mit den sie tragenden Bundestagsfraktionen und Parteien. Es gehöre zum Wesenskern der parlamentarischen Demokratie, dass eine Oppositionsfraktion sich mit diesen auseinandersetzen dürfe.

Hinzu komme, dass die vom Bundesrechnungshof gerügten Formen der Auseinandersetzung fast neun Monate vor dem Wahltag veröffentlicht worden seien, sodass ein wie auch immer gearteter Einfluss auf Wahlentscheidungen ausgeschlossen werden könne.

Im Ergebnis sei es daher zulässig gewesen, Klar und Clara mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren.

5.3.4.4 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zu den Publikationen Klar und Clara

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Auch wenn es zum Wesenskern einer parlamentarischen Demokratie gehört, dass Oppositionsfraktionen sich mit der Bundesregierung und den sie tragenden Bundestagsfraktionen auseinandersetzen, gelten die beschriebenen Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit. Von der Öffentlichkeitsarbeit abzugrenzen ist die parlamentarische Fraktionsarbeit – also die Fraktionsarbeit im engeren

Sinne, zu der beispielsweise Plenardebatten gehören. Die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktionen war nicht Gegenstand der Prüfung des Bundesrechnungshofes. Er hat in seiner Prüfung insbesondere nicht die Aussage getroffen, dass für Plenardebatten als Teil der Parlamentstätigkeit ein Sachlichkeitsgebot gelten würde. Er hat vielmehr das aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stammende Sachlichkeitsgebot ausschließlich auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen angewendet, soweit diese mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt finanziert wird. Das Sachlichkeitsgebot fordert keine inhaltlich neutrale, aber eine sachliche Darstellung der gegensätzlichen Standpunkte.

Zulässig ist daher, wenn eine grundsätzlich sachliche Unterrichtung einen (unvermeidbaren) werbenden Effekt für die Bundestagsfraktion und damit auch für die Partei hat. Nicht zulässig ist dagegen, wenn die Sachinformation bei der Botschaft ganz oder weitgehend zurücktritt. Zugespitzte plakative und suggestive Botschaften sind nicht unterrichtend, sondern werbend und daher grundsätzlich unzulässig. Insoweit Menschen nur mit Werbung zu erreichen sein sollten, ist dies Aufgabe der Parteien, die ebenfalls staatliche Mittel erhalten. Dies gilt umso mehr, je näher der Wahltermin rückt. Gerade weil – wie von der Fraktion geschildert – vor der Wahl und dann auch aufgrund der Wahl ein erhöhtes Informationsbedürfnis besteht, muss sie beim Einsatz öffentlicher Mittel zurückhaltend sein. Das erhöhte Informationsbedürfnis ist dann gegebenenfalls durch die Partei zu befriedigen, die hierfür im gesetzlichen Rahmen wählerstimmenbezogene Förderbeträge im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung erhält¹²⁵.

Schließlich geht die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme davon aus, es gebe keine inhaltlichen oder personellen Grenzen zwischen Partei und Bundestagsfraktion und könne sie auch nicht geben.

Das Abgeordnetengesetz hat in § 47 nicht generell Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe der Bundestagsfraktionen definiert, sondern es lediglich für zulässig erklärt, dass die Bundestagsfraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit **über ihre parlamentarische Tätigkeit unterrichten**. Dies ist ein wesentlicher Unterschied. Die Bundestagsfraktion darf – im Gegensatz zu der sie tragenden Partei – keinen Wahlkampf betreiben. Sie darf zwar beispielsweise

¹²⁵ § 18 PartG.

darüber unterrichten, wer Mitglied der Bundestagsfraktion ist. Sie darf jedoch nicht auf die Mitgliedschaft von Fraktionsmitgliedern im „Spitzenteam“ der Partei für den Wahlkampf hinweisen. Dies ist alleine Aufgabe der Partei. Die Bundestagsfraktion darf ebenfalls keine Wahlempfehlung für eine Partei abgeben, weder eine positive noch eine negative.

Es genügt nicht, wenn die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit Themen zum Gegenstand haben, die auch Themen der Bundestagsfraktion sind. Es muss vielmehr grundsätzlich einen direkten Bezug zur parlamentarischen Arbeit geben. Dieser für die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit erforderliche Zusammenhang fehlt, wenn Publikationen sprachlich auf die Partei anstatt auf die Bundestagsfraktion Bezug nehmen. Gerade weil Partei und Bundestagsfraktion grundsätzlich die gleichen Positionen vertreten, besteht dann auch die erhöhte Gefahr, dass die Publikationen von der oder für die Partei eingesetzt werden. Dies lässt sich im Nachhinein nicht prüfen. Gleiches gilt für die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Publikationen eingesetzt wurden. Jedenfalls erschienen die zitierten Ausgaben erstmalig jeweils nach Verkündung des Wahltermins. Auf der Internetseite der Bundestagsfraktion waren sie mindestens bis zum Wahltermin, also während der gesamten der Schlussphase des Wahlkampfes, verfügbar.

5.3.5 Veranstaltungsreihe Fraktion vor Ort

(1) Der Bundesrechnungshof hatte bereits früher Veranstaltungen der Bundestagsfraktionen in Wahlkreisen geprüft und beanstandet. Veranstaltungen in Wahlkreisen einzelner Fraktionsmitglieder stellen sich für einen unbefangenen Dritten in aller Regel als Maßnahme „ihres“ Abgeordneten oder als Wahlkampfveranstaltung einer Partei dar. Die Information über die parlamentarische Tätigkeit der jeweiligen Bundestagsfraktion tritt dabei für einen unbeteiligten Dritten so weit in den Hintergrund, dass die Finanzierung der Maßnahme aus Fraktionsmitteln unzulässig ist.¹²⁶

Entscheidend für die Wirkung einer Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit ist neben Form und Inhalt ihr Zeitpunkt. Durch Fraktionszuschüsse finanzierte Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, die – gewollt oder ungewollt – geeignet

¹²⁶ Nummer 3.1.1 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen: II 5 – 2008 – 0679.

sind, der Wahlwerbung zu dienen, sind im Vorfeld von Wahlen (sowohl zum Bundestag als auch zu Landtagen oder kommunalen Parlamenten) unzulässig. Dies gilt unabhängig davon, ob sie zu einem anderen Zeitpunkt ihrem Inhalt und ihrer Form nach nicht zu beanstanden gewesen wären.

(2) Die Bundestagsfraktion führte im Jahr 2013 diverse Veranstaltungen, Foren und Treffen durch. Sie verbuchte die hierfür getätigten Ausgaben im Konto „Fraktion vor Ort“.¹²⁷

- Sie unterstützte eine sogenannte „Ostseetour“ einzelner Abgeordneter mit dem Motto „Politik im Gespräch“, indem sie Anzeigen in der örtlichen Presse schaltete. Sie zahlte hierfür insgesamt 5 108,48 Euro.¹²⁸ Die Veranstaltungen fanden im Juli und im August 2013 statt.

Tabelle 5: Termine und Stationen der Ostseetour

Datum	Ort
30. Juli 2013	Waren
31. Juli 2013	Zinnowitz
1. August 2013	Sellin
2. August 2013	Boltenhagen
3. August 2013	Graal-Müritz

Vier der fünf Abgeordneten, die in wechselnden Konstellationen an den Veranstaltungen teilnehmen, kandidierten in Mecklenburg-Vorpommern für die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag. Der fünfte Abgeordnete, der an allen Veranstaltungen teilnahm, war der Fraktionsvorsitzende. Er und ein weiterer Abgeordneter gehörten zu den acht „Spitzenkandidaten“ der Partei im Bundestagswahlkampf.

- Darüber hinaus unterstützte die Fraktion eine Veranstaltung „Politik im Gespräch“ dieser beiden Abgeordneten am 9. August 2013 auf dem Schlossplatz in Berlin-Köpenick, indem sie hierfür in Printmedien drei Anzeigen¹²⁹ schaltete. Die Bundestagsfraktion zahlte hierfür 1 087,66 Euro. Einer der beiden Teilnehmer, der Fraktionsvorsitzende, war Spitzenkandidat der Berliner Landesliste und Direktkandidat für den Wahlkreis Berlin Treptow/Köpenick.

¹²⁷ Sachkonto 46070 (Fraktion vor Ort).

¹²⁸ Beleg 161301804 vom 5. August 2013.

¹²⁹ taz, ND, Berliner Abendblatt.

- Im Januar 2013 finanzierte die Bundestagsfraktion vier Veranstaltungen in Niedersachsen. Unter anderem schaltete sie hierfür Anzeigen in verschiedenen Printmedien. Diese wiesen jeweils auf die Veranstaltungen unter dem Motto „Fraktion vor Ort“ hin. Als Verfasser trat „DIE LINKE. im Bundestag“ in Erscheinung. Am 20. Januar 2013 fand die Wahl zum niedersächsischen Landtag statt.

Tabelle 6: Ausgaben für Veranstaltungen in Niedersachsen im Januar 2013

Datum	Ort	Verwendungszweck	Betrag in Euro
8. Januar 2013	Emden	Anzeigen - Emden Zeitung - Straßenbahn-TV	
9. Januar 2013	Aurich	Raummiete	
		Anzeige Emden Zeitung	
12. Januar 2013	Worpswede	Anzeige Weser Kurier	
13. Januar 2013	Lüneburg	Plakate	
		Filmvorführung	
		Anzeige LZ Lüneburg	
Summe			2.518,37

In anderen Bundesländern finanzierte die Bundestagsfraktion im Jahr 2013 vor dem Wahltermin in Niedersachsen keine „Fraktion vor Ort“-Veranstaltungen.¹³⁰

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Es war nicht zulässig, dass die Bundestagsfraktion für die genannten Veranstaltungen öffentliche Mittel einsetzte.

Zeitlich lagen die Veranstaltungen der Ostseetour am Ende der engeren Vorwahlzeit zur Bundestagswahl. Sie konzentrierten sich im Wesentlichen auf jeweils das Bundesland, in dem die Fraktionsmitglieder für den Deutschen Bundestag kandidierten. Dies erweckt bei objektiver Betrachtung den Eindruck, dass die Bundestagsfraktion mit der Werbung für die Veranstaltungen gezielt die Kandidaten der Partei im Wahlkampf unterstützte. Die Werbung für die Veranstaltungen „Politik im Gespräch“ im Juli und August 2013 wirkten deswegen auf Besucherinnen und Besucher wie Werbung für Wahlveranstaltungen der Partei DIE LINKE. und somit zugleich als Werbung für die Partei selbst und deren Kandidatinnen und Kandidaten.

¹³⁰ Konto S46070 Fraktion vor Ort.

Die Veranstaltungen in Niedersachsen lagen sogar in der Schlussphase des Wahlkampfs und damit unmittelbar vor der Landtagswahl in Niedersachsen; schon insoweit hätte die Bundestagsfraktion sie nicht unter Zuhilfenahme öffentlicher Mittel unterstützen dürfen. Hinzu kommt, dass die Bundestagsfraktion in diesem Zeitraum ausschließlich in Niedersachsen stattfindende „Fraktion vor Ort“-Veranstaltungen mitfinanzierte. Sachliche Gründe für diese Konzentration sind – sieht man von der Landtagswahl ab – nicht ersichtlich.

In der Summe war daher die sachliche Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion – sofern eine solche denn überhaupt vorlag – allenfalls bloßer Nebenzweck; im Vordergrund stand vielmehr das Werben für die Partei bzw. die Kandidatinnen und Kandidaten der Partei anlässlich der Wahlen.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In Ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion darauf hingewiesen, dass sie die Ostseetour seit vielen Jahren durchführe, unabhängig von Wahlterminen. Allerdings sei der notwendige zeitliche Abstand zu Wahlen zwingend zu berücksichtigen. Die Bundestagsfraktion würde dabei mit Abgeordneten der Region und zentralen Prominenten ihre Politik in einer lockeren Form vorstellen. Veranstaltungsort wären die Badeorte der Ostsee als größtes Ferienzentrum Deutschlands. Die Erfahrung zeige, dass diese Art „Urlaubsunterhaltung“ von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen werde. Keinesfalls würde die Bundestagsfraktion hiermit bewusst Parteiwerbung betreiben wollen.

Auf die übrigen aufgeführten Sachverhalte ging die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme nicht ein. Sie trug insbesondere keine abweichende Sachverhaltsdarstellung oder Würdigung vor.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Gerade vor Wahlen haben Informationsveranstaltungen von Abgeordneten, die zugleich Kandidaten der Partei sind, einen starken wahlwerbenden Effekt; dieser Effekt tritt auch dann ein, wenn er nicht beabsichtigt ist. Die Bundestagsfraktion hätte daher für die Veranstaltungen im Vorfeld von Wahlen keine öffentliche Mittel einsetzen dürfen.

5.3.6 Bestellung von Parteiwerbemitteln

(1) Am 6. August 2013 bestellte die Bundestagsfraktion Werbematerial aus dem Onlineshop der Partei (unter anderem 50 Mini Wasserbälle, 200 Kugelschreiber, 20 Tassen). Sie zahlte hierfür 1 337 Euro.¹³¹ Lieferort war das Bürgerbüro des Fraktionsvorsitzenden.

(2) Die Bundestagsfraktion durfte diese Werbemittel schon deshalb nicht kaufen, weil es sich um Werbemittel der Partei handelte. Die Bundestagsfraktion durfte weder die Partei finanziell unterstützen, indem sie ihr Werbemittel finanzierte, noch durfte sie Parteiwerbemittel einsetzen, erst recht nicht in der engeren Vorwahlzeit.

(3) Die Bundestagsfraktion hat in ihrer Stellungnahme der Sachverhaltsdarstellung und Würdigung des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen.

5.3.7 Anzeigen

(1) Der Bundesrechnungshof hat die von der Linksfraktion im Jahr 2013 geschalteten Anzeigen stichprobenhaft untersucht. Dabei stellte er fest, dass die Bundestagsfraktion bei vielen Anzeigen nicht als solche ausdrücklich in Erscheinung trat, sondern als Urheber jeweils „Die Linke. im Bundestag“ angegeben war. Der Bundesrechnungshof hält dies für bedenklich. In der Summe hat der Bundesrechnungshof die meisten Sachverhalte jedoch nicht beanstandet, weil

- die Bundestagsfraktion regelmäßig aus der Internet-Adresse erkennbar war (www.linksfraktion.de),
- es sich bei den meisten Anzeigen um Werbung für Veranstaltungen handelte, bei denen (auch) ein oder mehrere Mitglieder der Bundestagsfraktion teilnahmen, was einen Bezug zur Bundestagsfraktion erkennbar machte und
- die Anzeigen im Wesentlichen textlastig waren (ganze Sätze, viel Text, nicht nur Slogans), so dass eine – wenn auch teilweise pointiert formulierte – Sachinformation vorhanden war.

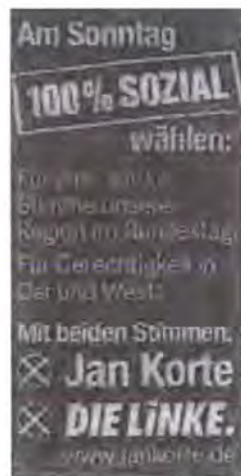
¹³¹ Beleg 161302158 vom 12. September 2013.

(2) Folgende Sachverhalte hat der Bundesrechnungshof jedoch für nicht zulässig gehalten:

- Am 21. September 2013 schaltete die Bundestagsfraktion in zwei Regionalzeitungen¹³² eine Anzeige mit dem Text: „Am Sonntag 100% sozial wählen: für eine starke Stimme unserer Region im Bundestag. Für Gerechtigkeit in Ost und West. Mit beiden Stimmen: Jan Korte DIE LINKE“.

Die Bundestagsfraktion zahlte hierfür Euro.¹³³

Abbildung 4: Anzeige



Quelle: Kopie eines bei der Bundestagsfraktion vorgehaltenen Belegexemplars

- Für „Facebook-Werbeanzeigen im Zeitraum vom 30. August bis zum 21. September 2013“ zahlte die Bundestagsfraktion insgesamt Euro.¹³⁴

Die Anzeigen waren schon deshalb nicht zulässig, weil die Bundestagsfraktion sie in der Schlussphase des Wahlkampfes schaltete.

Bei der Zeitungsanzeige war zudem inhaltlich kein Fraktionsbezug erkennbar. Es handelte sich vielmehr um typische Wahlwerbung.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion darauf hingewiesen, dass sie die Bezeichnung „DIE LINKE. IM BUNDESTAG“ nicht für bedenklich halte. Es gebe juristisch gesehen zwar einen Unterschied zur Bezeichnung „Fraktion

¹³² Staßfurter Volksstämme, Zerbster Volksstimme.

¹³³ Beleg 161302197 vom 24. September 2013.

¹³⁴ Undatierte „Aufstellung Facebook-Werbeanzeigen 09-13“, Beleg 161302216.

DIE LINKE. im Bundestag“. Entscheidend sei jedoch, dass es diesen Unterschied umgangssprachlich nicht gebe. Ohnehin unterstreiche – wie vom Bundesrechnungshof bestätigt – die Internetadresse die Herkunft.

Im Übrigen trug die Bundestagsfraktion insbesondere keine abweichende Sachverhaltsdarstellung oder Würdigung vor.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, der die Bundestagsfraktion im Ergebnis auch nicht widersprochen hat.

Ergänzend merkt der Bundesrechnungshof zur Bezeichnung der Bundestagsfraktion Folgendes an: Der Bundesrechnungshof hat nicht untersucht, wie eine Bundestagsfraktion sich nennen darf. Gegenstand der Prüfung war die Frage, ob der Fraktionsbezug bei den einzelnen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, die mit aus dem Bundeshaushalt stammenden Fraktionsmitteln finanzierten waren, gegeben war. Hierfür ist es in aller Regel erforderlich, dass die Bundestagsfraktion zumindest als Urheber erkennbar ist. Ob dies der Fall ist, ist jeweils im Einzelfall anhand einer Gesamtschau zu prüfen. So kann es genügen, wenn sich die Urheberschaft der Bundestagsfraktion aus der Namensbezeichnung oder aus der Internetadresse erkennen lässt. Er lässt sich jedenfalls dann erkennen, wenn die Bundestagsfraktion sich als „Fraktion“ bezeichnet.

5.3.8 Meinungsumfragen

(1) Von den Bundestagsfraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen. Die „Sonntagsfrage“ und die Ermittlung von Sympathiewerten für Politiker gehören nicht zu den Fraktionsaufgaben.¹³⁵

(2) Die Bundestagsfraktion gab im Jahr 2013 insgesamt Euro für Erhebungen, Analysen und Umfragen aus, davon Euro zwischen dem 14. März 2013 und dem Wahltermin, den Rest für Umfragen nach der Bundestagswahl.¹³⁶ Der Bundesrechnungshof hat die Umfragen stichprobenhaft geprüft.¹³⁷ Auftragnehmer war jeweils ein Institut für Markt- und Sozialfor-

¹³⁵ Nummer 8 der „Neusser Kriterien“, beschlossen von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf Ihrer Konferenz vom 7. bis 9. Mai 2001 in Neuss.

¹³⁶ Konto S46190 (Erhebungen, Analysen, Umfragen).

¹³⁷ Umfragen: „Einstellung zu verschiedenen politischen Vorschlägen“, Befragungszeit-

schung (Institut). Das Institut arbeitet nach eigener Darstellung auch für politische Parteien.¹³⁸

Die Umfragen bestanden jeweils aus mehreren Fragen. Die Bundestagsfraktion zahlte Euro (Euro zuzüglich Umsatzsteuer) je Frageinheit.

Beispiele für Fragen:

- Sind Sie für oder gegen die folgenden politischen Vorschläge (Einführung des Mindestlohns, Erhöhung der Renten, Rücknahme des Renteneinstiegs erst mit 67 Jahren, Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan, Einführung einer Steuer auf alle Finanzgeschäfte...)?¹³⁹
- Ganz allgemein gefragt: würden Sie sagen, Deutschland bewegt sich in die richtige Richtung oder in die falsche Richtung?¹⁴⁰
- Nach der Bundestagswahl werden CDU/CSU und SPD die neue Bundesregierung bilden. Welche dieser Parteien wird am ehesten eine verantwortungsvolle Regierungspolitik machen?¹⁴¹
- DIE LINKE. und die Grünen sind die Oppositionsparteien im neu gewählten Bundestag. Welche dieser Parteien wird am ehesten eine verantwortungsvolle Oppositionspolitik machen?¹⁴²

An die Hauptfragen schlossen sich weitere Unterfragen an. Zusätzlich befragte das Institut die Befragten nach ihren persönlichen Daten wie Alter, Schulbildung, Zahl der Personen im Haushalt, Nettoeinkommen und nach ihrer Parteipräferenz. Das Institut wertete die Fragen zunächst nach der Gesamtheit der Befragten aus. Des Weiteren wertete es jeweils auch die Teilergebnisse von Untergruppen aus. Hierzu gehörten Auswertungen nach Regionen (Ost/West, Nielseengebiete¹⁴³) sowie nach den persönlichen Daten und der Parteipräferenz (SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, DIE LINKE., Sonstige, keine Angabe/Nichtwähler).

raum 19. und 20. Februar 2013; „Wichtigkeit: für soziale Gerechtigkeit sorgen vs. die Wirtschaft ankurbeln“, Befragungszeitraum 16. und 17. April 2013; „Angst vor Altersarmut“, Befragungszeitraum 11. und 12. Juni 2013; „Richtung Deutschlands: Richtige vs. falsche Richtung“, Befragungszeitraum 12. und 13. November 2013.

¹³⁸ Internetseite des Instituts (aufgerufen am 16. Februar 2016).

¹³⁹ Befragungszeitraum 19. und 20. Februar 2013.

¹⁴⁰ Befragungszeitraum 12. und 13. November 2013.

¹⁴¹ Befragungszeitraum 12. und 13. November 2013.

¹⁴² Befragungszeitraum 12. und 13. November 2013.

¹⁴³ Als Nielseengebiete bezeichnet man eine von einem Unternehmen (AC Nielsen) vorgenommene Aufteilung Deutschlands in sieben Regionen. Die Aufteilung dient der Marktforschung und Werbung.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hätte diese Meinungsumfragen nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen.

Grundsätzlich ist die Finanzierung von Meinungsumfragen durch die Bundestagsfraktionen aus öffentlichen Fraktionszuschüssen unter engen Voraussetzungen – beispielsweise zu politischen Sachthemen der parlamentarischen Arbeit sowie zur Akzeptanz parlamentarischer Initiativen in der Bevölkerung – zulässig. Generell bergen von Bundestagsfraktionen veranlasste Meinungsumfragen und sich auf deren Ergebnisse stützende Beratungen durch demoskopische Institute aber eine erhebliche Gefahr der missbräuchlichen Mittelverwendung für Parteizwecke. In vielen Fällen werden die dabei erhobenen Daten sowohl für die Bundestagsfraktion als auch für die Partei nützlich sein. Eine generelle Abgrenzung, welche Umfragen Bundestagsfraktionen vornehmen dürfen, ist kaum möglich. Es kommt auf den Einzelfall an, insbesondere darauf, ob die Umfrageergebnisse unmittelbar der parlamentarischen oder auch der parteipolitischen Arbeit dienen.

Überschritten war die Grenze der Zulässigkeit hier, weil die Umfrage auch die Sachergebnisse nach Parteipräferenzen aufschlüsselte. Zwar werden die Bundestagsfraktionen jeweils von einer oder mehreren Parteien getragen; als Vereinigung von Abgeordneten sind sie jedoch Vertreter des ganzen Volkes.¹⁴⁴ Eine Rückkopplung in die Bevölkerung dergestalt, dass sie die Interessen der Wählerklientel ihrer und der anderen Parteien abfragen, ist für die parlamentarische Arbeit nicht notwendig und daher nicht zulässig.

Sie ist vielmehr hauptsächlich Grundlage für die Vorbereitung parteipolitischer Strategien und daher nicht der parlamentarischen Fraktions-, sondern ausschließlich der Parteiensphäre zuzuordnen.

Zudem beauftragte die Bundestagsfraktion die Meinungsumfragen in der engen Vorwahlzeit. Dies steigerte die Missbrauchsgefahr, sie für Wahlkampf- und damit Parteizwecke zu verwenden, noch einmal erheblich.

Da die geprüften Umfragen jeweils auch die Aufsplitterung nach Parteipräferenzen enthielten, waren sie allesamt unzulässig.

¹⁴⁴ Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG.

Ebenfalls war nicht zulässig, dass die Bundestagsfraktion anstatt parlamentarisch relevanter Sachthemen die Kompetenz oder Sympathie zu Regierungs- bzw. Oppositionsparteien abfragen ließ. Hierbei handelte es sich nicht um parlamentsrelevante Sachthemen, sondern um die ausdrückliche Frage nach der Bewertung von Parteien. Es ist nicht Aufgabe der Bundestagsfraktionen, Parteien zu bewerten.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion die Auffassung vertreten, dass sie diese Meinungsumfragen mit öffentlichen Mitteln finanzieren durfte.

Beauftragt habe sie nur sachliche Fragestellungen, wie sie der Bundesrechnungshof beispielhaft aufgeführt habe. Diese dienten der Planung der parlamentarischen Arbeit der Bundestagsfraktion. Die Fragen habe man mit den Fachleuten des Instituts entwickelt. Wichtig sei gewesen, dass die befragten Personen die Fragen hätten schnell erfassen und beantworten können. Ein Kriterium wäre dabei gewesen, welche Begriffe Medien und Öffentlichkeit für bestimmte politische Prozesse und Organisation verwendeten. Gemeint sei immer die parlamentarische Arbeit auch der anderen Fraktionen in der Regierung, in der Opposition und im Bundestag gewesen. Diese Begriffe seien in den Fragen verwendet worden, um den parlamentarischen Bezug noch einmal deutlich herauszustellen. Dies betreffe die vom Bundesrechnungshof beispielhaft genannten Fragen. Einzelergebnisse hätte die Bundestagsfraktion auf ihrer Internetseite und in ihren Publikationen veröffentlicht. Die Ergebnisse hätte sie regelmäßig im Fraktionsvorstand und in der Fraktionsversammlung präsentiert und diskutiert.

Dagegen habe sie die Erhebung der Parteipräferenzen weder beauftragt noch mit öffentlichen Mitteln bezahlt. Die Erhebungen habe das Institut in einer Mehrthemenumfrage durchgeführt. Diese zusätzlich erhobenen demographischen Daten habe das Institut seinen Kunden nicht in Rechnung gestellt. Die Bundestagsfraktion fügte ihrer Stellungnahme ein Schreiben des Instituts bei.¹⁴⁵ Darin heißt es unter anderem, dass das Institut bei solchen Mehrthemenumfragen kleine Umfrageblöcke verschiedener Kunden gleichzeitig abfrage. Jeder Kunde erhalte dann die ihn betreffenden Antworten. Teil der Umfra-

¹⁴⁵ Schreiben des Instituts an die Bundestagsfraktion vom 6. Juni 2016.

ge sei auch jeweils die Standarddemographie des Instituts. Diese Fragen stelle das Institut immer und liefere sie den Kunden kostenlos mit. Sie umfasse für alle Kunden der Politik-, Sozial- und Meinungsforschung die Variablen Alter, Geschlecht, Bildung, Erwerbsstatus, Haushaltseinkommen, Haushaltsgröße, Region und Sonntagsfrage/Parteipräferenz. Diese Variablen dienten der späteren soziodemographischen Gewichtung der Daten, um etwaige Stichprobenverzerrungen auszugleichen. Die Sonntagsfrage diene außerdem auch zur Berechnung der wöchentlich von dem Institut in den Medien publizierten Parteipräferenz.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Zwar ist der Bundestagsfraktionen zugute zu halten, dass sie die Abfrage und Auswertung der Parteipräferenzen nicht zusätzlich in Auftrag gab. Sie waren jedoch in der Auswertung standardmäßig enthalten. Somit erhielt die Bundestagsfraktion die Auswertung nach Parteipräferenzen für die von ihr in Auftrag gegebenen Fragestellungen. Es liegt auf der Hand, dass das Institut diesen Mehrwert nicht altruistisch leistete, sondern bei der Kalkulation seiner Kosten und Preise berücksichtigte. Im Ergebnis zahlte die Bundestagsfraktion daher für die Sonntagsfrage und die sonstigen demographischen Daten mit. Und genau dies war nicht zulässig. Ob die Bundestagsfraktion das Institut genau deswegen beauftragte, ob sie ihre Fragen danach ausrichtete und ob und in welchem Umfang die Partei die daraus generierten Daten dann tatsächlich nutzte, lässt sich nicht prüfen.

Die Bundestagsfraktion darf vielmehr öffentliche Mittel generell nicht für Umfragen einsetzen, bei denen sie auch eine Aufschlüsselung nach Parteipräferenzen erhält.

Gleiches gilt für die von der Bundestagsfraktion in Auftrag gegebenen Fragen, welche Partei „am ehesten eine verantwortungsvolle Regierungs-/Oppositions-Politik machen wird“. Hierbei handelt es sich um eine abgewandelte Form der Sonntagsfrage, die aus den genannten Gründen nicht zulässig ist.

5.3.9 Broschüre „Für ein Verbot aller Rüstungsexporte“

(1) Der Bundesrechnungshof hat stichprobenhaft Broschüren und Flyer der Bundestagsfraktion geprüft.

(2) Die Bundestagsfraktion gab die Broschüre „Für ein Verbot aller Rüstungsexporte“ heraus. Redaktionsschluss war der 10. Juni 2013, die Broschüre wurde am 5. August 2013 mit einer Auflage von 30 000 Stück geliefert. Die Bundestagsfraktion zahlte für die Herstellung Euro.¹⁴⁶ In der Broschüre schilderte die Bundestagsfraktion ausführlich und kritisch Sachverhalte und Daten zum Thema Rüstungsexporte, stellte ihre parteipolitische Position zu diesem Thema dar und setzte sich mit den Auffassungen anderer politischer Richtungen detailliert und pointiert auseinander.

An herausgehobenen Stellen trat sie nicht ausdrücklich als Bundestagsfraktion in Erscheinung, sondern umschrieb ihre Urheberschaft mit „DIE LINKE“.¹⁴⁷ An anderen Stellen war der Fraktionsbezug gut erkennbar. So waren in der Mitte der Broschüre Seiten gegraut mit den „Forderungen der Fraktion die Linke“. Am Ende der Broschüre waren die parlamentarischen Initiativen der Bundestagsfraktion zu dem Thema in der Legislaturperiode aufgelistet.

In der Broschüre setzte sich die Bundestagsfraktion auch mit dem politischen Gegner auseinander. Auch an dieser Stelle nahm sie sprachlich nicht auf die Bundestagsfraktionen, sondern auf die Parteien Bezug. So hieß es unter anderem:

- „Erinnern wir uns: Die Grünen haben sich in der Vergangenheit, wenn es ernst wurde, stets als eine Partei erwiesen, die zum Machterhalt so gut wie alles zu opfern bereit ist.“¹⁴⁸
- „Sie [Die Grünen] fordern in ihrem Wahlprogramm immerhin...“¹⁴⁹
- „Die SPD wiederum ist scheinheilig...“¹⁵⁰
- „solche Forderungen der SPD dienen eher der Täuschung der kritischen Öffentlichkeit...“¹⁵¹

Die Bundesregierung beschrieb sie mit „Schwarz-Gelb“ oder „Die große Koalition von Merkel und Steinmeier“.¹⁵²

Die Broschüre enthielt den Hinweis: „Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.“

¹⁴⁶ Beleg Nummer 161301833 vom 9. August 2013.

¹⁴⁷ Beispielsweise Seite 2, 3, 4 und 43 der Broschüre.

¹⁴⁸ Seite 37 der Broschüre.

¹⁴⁹ Seite 36 f. der Broschüre.

¹⁵⁰ Seite 35 der Broschüre.

¹⁵¹ Seite 36 der Broschüre.

¹⁵² Beispielsweise Seite 32 der Broschüre.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Fall die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten gesehen.

Zwar ist es grundsätzlich zulässig, dass eine Bundestagsfraktion ihre Positionen als Teil ihrer Öffentlichkeitsarbeit darstellt und sich mit anderen Positionen auseinandersetzt. Hier überschritt die allzu pointierte Formulierung jedoch die Grenze der Sachlichkeit und stellte sich als typisches Wahlkampfmittel dar. Hierfür durfte die Bundestagsfraktion keine öffentlichen Mittel einsetzen.

Dass sie sich in der Broschüre nicht mit anderen Bundestagsfraktionen, sondern mit Parteien auseinandersetzte, verstärkte den wahlwerbenden Effekt weiter. So ließ sie die Bezeichnung „Fraktion“ an vielen Stellen weg. Dies hob den Unterschied zwischen Bundestagsfraktion und Partei auf. Darüber hinaus setzte sie sich sogar mit (Partei-)Wahlprogrammen auseinander. Die Broschüre erschien am Ende der engeren Vorwahlzeit. Bei realitätsnaher Betrachtung ist davon auszugehen, dass sie die Broschüre in ihrer hohen Auflage nicht innerhalb von wenigen Tagen verteilte, sondern sie in unzulässiger Weise auch und insbesondere in der Schlussphase des Wahlkampfs nutzen wollte und sie diese dann auch einsetzte.

In der Summe war der parteiwerbende Effekt dieser Broschüre daher kein bloß hinzunehmender unvermeidbarer Nebeneffekt.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion darauf hingewiesen, dass die Broschüre ein Kernthema der Bundestagsfraktion behandle. Sie habe hierzu zahlreiche Anträge und Anfragen im Parlament gestellt. Untrennbar mit dem Thema verbunden sei die Auseinandersetzung mit der Politik der „großen Koalition“. Die Broschüre sei mehrfach nachgedruckt worden. Der Wahltermin habe keine besondere Rolle gespielt. Entscheidend sei gewesen, dass die Erarbeitung zu diesem umfassenden Thema zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen gewesen sei. Es handele sich somit nicht um unzulässige Wahlwerbung.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Für den Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Bundestagsfraktion genügt es nicht, dass die Broschüre ein Kernthema der Bundestagsfraktion behandelte.

Entscheidend ist, ob in der Broschüre der Bezug zur konkreten parlamentarischen Arbeit (nicht nur zum Thema) auch hinreichend vorhanden war. Dies ist vorliegend jedenfalls an den Stellen gegeben, an denen die Bundestagsfraktion ihre parlamentarischen Initiativen auflistete. Zulässig ist es grundsätzlich auch, wenn sie kritisch aber sachlich über ihre parlamentarische Arbeit im Zusammenhang mit gegenwärtigen Zuständen und der Bundesregierung unterrichtet. Unzulässig war es jedoch, dass sie sich in der Broschüre sprachlich und inhaltlich mit der Position anderer Parteien bis hin zu Wahlprogrammen befasste und hierbei auch noch zugespitzte, wahlkampfartige Formulierungen nutzte; diese gehören nicht zur parlamentarischen Tätigkeit, sondern zur Parteisphäre. Um die Tätigkeit der Bundestagsfraktion ging es konkret auf den Seiten 14 f. und 43 bis 46 der Broschüre. Der ganz überwiegende Teil der Broschüre widmete sich dem Thema allgemein oder eher parteipolitisch.

Außerdem entscheidend für die Unzulässigkeit ist vorliegend der Zeitpunkt der Veröffentlichung: Rückt der Wahltermin näher, bringen die potentiellen Wählerinnen und Wähler Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen immer mehr mit der Wahl in Verbindung. Dieser Effekt kann sogar so groß sein, dass eine ansonsten zulässige Maßnahme der Unterrichtung in eine unzulässige Werbemaßnahme umschlägt. Ob die Bundestagsfraktionen einen solchen Effekt beabsichtigt hat, ist nicht entscheidend und lässt sich auch nicht prüfen. Entscheidend ist, dass sie den Erscheinungstermin selbst bestimmen konnte und bestimmt hat. Auch unerheblich ist insoweit, ob die Bundestagsfraktion oder ihre Rechtsnachfolgerin die Broschüre nachdrucken ließ und gegebenenfalls auch noch nach der Wahl verwendete. Die Broschüre erschien am 5. August 2013 mit einer Auflage von 30 000 Stück und enthielt den Hinweis „...darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.“ Am 22. September 2013 war Bundestagswahl. Der bis zur Bundestagswahl verbleibende Zeitraum war aus politischer Sicht ausschließlich vom Wahlkampf geprägt, so dass die Ernsthaftigkeit dieses Hinweises durchaus hinterfragt werden könnte. Die Bundestagsfraktion hätte daher für die Erstellung und Verteilung der Bilanzbroschüre jedenfalls zu diesem Zeitpunkt keine öffentlichen Mittel einsetzen dürfen. Zu einem Zeitpunkt außerhalb von Vorwahlzeiten hätte der Bundesrechnungshof deutlich weniger Bedenken gegen diese Broschüre, wenngleich sie ganz überwiegend nicht über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion unterrichtete und sich damit von der Regelung des § 47 Absatz 3 AbgG entfernte.

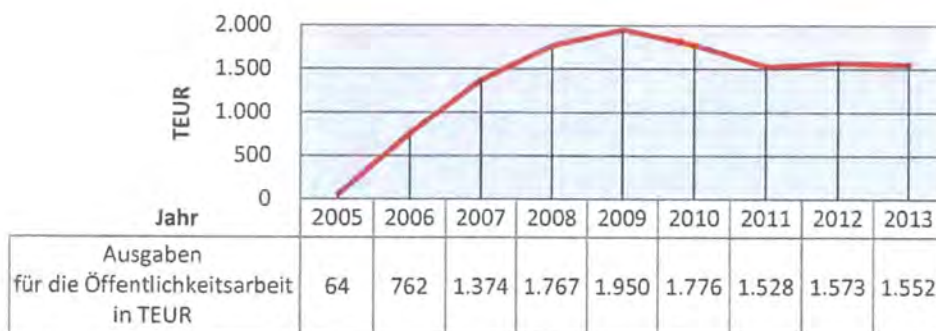
5.4 Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit

(1) Eine gesetzliche feste Begrenzung, wie viel der ihnen zur Verfügung gestellten Bundesmittel die Bundestagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben dürfen, gibt es nicht. Jedoch können ansonsten zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit in der engeren Vorwahlzeit unzulässig sein, weil sie vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können. Dies bedeutet, dass die Bundestagsfraktionen solche Maßnahmen in der Vorwahlzeit unterlassen müssten, so dass die Gesamtausgaben für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit tendenziell in diesem Zeitraum zurückgehen müssten, sich jedenfalls grundsätzlich nicht erhöhen dürften. Die Höhe der Gesamtausgaben im Wahljahr im Vergleich zu den Vorjahren insbesondere der Legislaturperiode ist daher ein Indiz für die Rechtmäßigkeit der Öffentlichkeitsarbeit.

(2) Die Bundestagsfraktion wies laut ihrer Rechnung im Jahr 2013 insgesamt 1,55 Mio. Euro Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit aus.

Gegenüber den vorangegangenen Jahren der Legislaturperiode stiegen die Ausgaben nicht, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 5: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit nach § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG gemäß Rechnungen der Bundestagsfraktion für die Jahre 2005 bis 2013

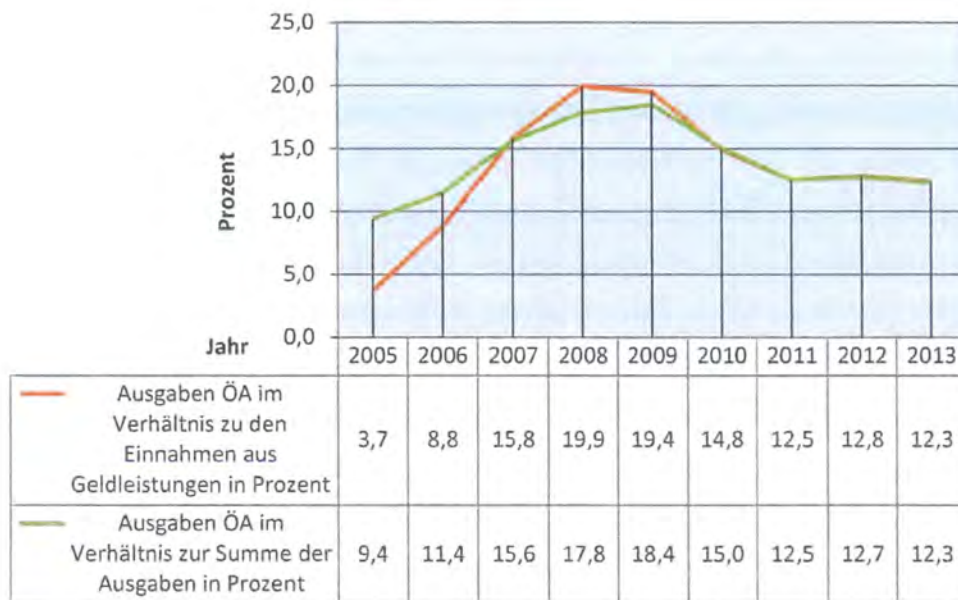


Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der jährlichen Rechnungen der Bundestagsfraktion

Insgesamt verausgabte die Bundestagsfraktion einen Anteil von 12,3 % der öffentlichen Mittel, die sie im Jahr 2013 aus dem Bundeshaushalt als Geldleistungen erhalten hat, für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Dies waren ebenfalls 12,3 % der Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion im Jahr 2013.

Auch diese Werte stiegen im Vergleich zu den Vorjahren nicht:

Abbildung 6: Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit im Verhältnis zu ihren Einnahmen aus Geldleistungen und zu ihren Gesamtausgaben (jeweils in Prozent)



Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der jährlichen Rechnungen der Bundestagsfraktion

(3) Aus dem Vergleich der Ausgaben der Bundestagsfraktion im Wahljahr 2013 mit den Ausgaben der Vorjahre ergaben sich keine Auffälligkeiten, die darauf hindeuteten, dass die Bundestagsfraktion den Einsatz der ihr zufließenden staatlichen Mittel für Öffentlichkeitsarbeit vor der Bundestagswahl nicht lediglich fortgesetzt, sondern deutlich verstärkt hätte. Insgesamt gab die Bundestagsfraktion in der Legislaturperiode rund 6,4 Mio. Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus, davon rund 24 % – also weniger als im Durchschnitt der anderen Jahre der Legislaturperiode – im Wahljahr 2013.

Die Gesamtausgaben aller Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit lagen tatsächlich höher, da die Bundestagsfraktion mindestens 275 000 Euro der Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug in anderen Konten verbucht hatte.¹⁵³ Der Sachverhalt gab allerdings keine Hinweise, dass es sich um einen systematischen Verstoß

¹⁵³ Siehe Nummer 3.

handeln würde, etwa um die Ausgaben gerade im Wahljahr zu verschleiern.

Der Bundesrechnungshof geht vielmehr davon aus, dass die Bundestagsfraktion die Zuordnung auch in den Vorjahren entsprechend vorgenommen hatte¹⁵⁴, so dass auch dort die tatsächlichen Ausgaben höher gelegen haben dürften als angegeben. Im Ergebnis bleibt es daher dabei, dass die Gesamtausgaben im Wahljahr jedenfalls nicht auffällig anstiegen.

5.5 Zusammenfassende Würdigung

(1) Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass die Bundestagsfraktion in einigen Fällen Parteiaufgaben wahrnahm. Hierfür setzte sie öffentliche Mittel ein. Diese Mittel verwendete sie somit nicht ordnungsgemäß. Der Verstoß ist deswegen besonders bedeutend, weil sie die Ausgaben im Zusammenhang mit der bevorstehenden Bundestagswahl tätigte.

(2) Grundsätzlich müsste die Bundestagsverwaltung in ihrer Funktion als mittelverwaltende Stelle über entsprechende Mittelrückforderungen entscheiden und gegebenenfalls einen Erstattungsanspruch gegenüber der Bundestagsfraktion geltend machen. Gegebenenfalls wäre in diesem Zusammenhang ein Rückforderungsanspruch der Bundestagsfraktion gegenüber der Partei zu prüfen. Diese profitierte nämlich von der Werbung, indem sie

- sich eigene Aufwendungen für den Wahlkampf ersparte und
- im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung wählerstimmenbezogene Förderbeträge erhielt, deren Höhe sich aus der Zahl der für die Partei abgegebenen Stimmen berechnete.¹⁵⁵

(3) Nicht Gegenstand der Prüfung war, inwieweit die Mittelverwendung Sanktionen gegen die Partei auslösen kann. Ohne wirksame Sanktionen drohte gegebenenfalls ein strukturelles Vollzugsdefizit, was die Fraktionsfinanzierung in Gänze in Frage stellen könnte.¹⁵⁶ Es ist Aufgabe des Bundestagspräsidenten, zu gegebener Zeit entsprechende Sanktionen zu prüfen und gegebenenfalls zu verhängen.

Dr. Mähring

Dr. Weber

¹⁵⁴ Die Ausgaben und deren Zuordnung in den Vorjahren waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

¹⁵⁵ § 18 PartG.

¹⁵⁶ Vergleiche den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummer 68 und 84 ff.

